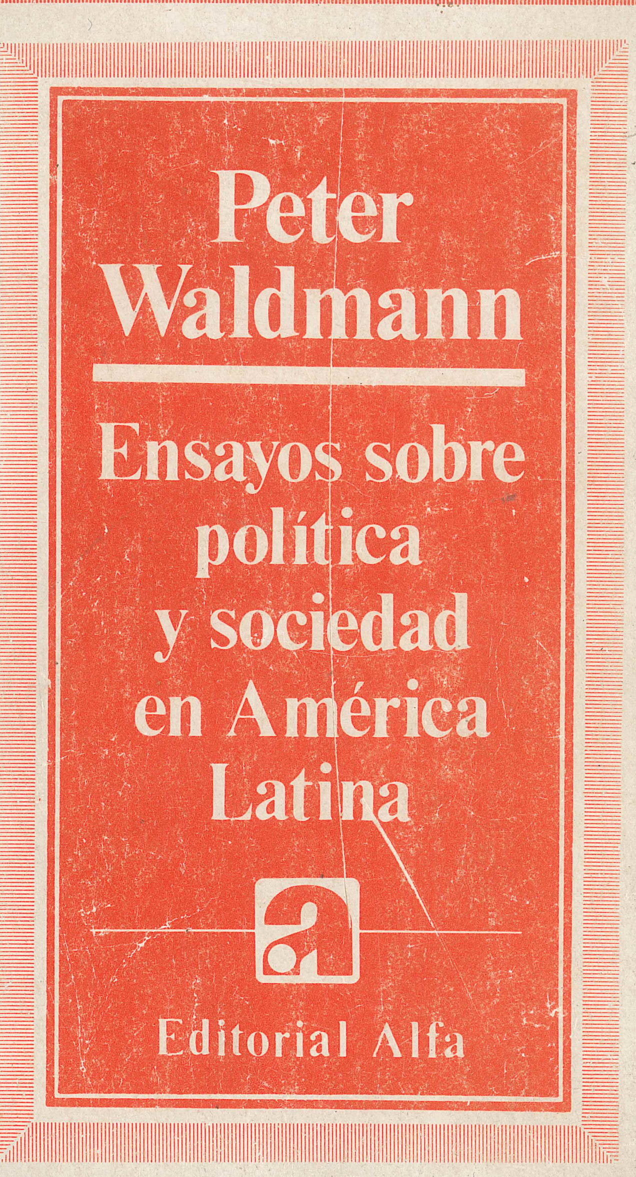
Los ensayos que se publican en este libro versan sobre temas de permanente actualidad en América Latina: caudillismo, autoritarismo, peronismo, sindicalismo, integración y guerrilla. Fueron escritos entre los años 1970 y 1980 y constituyen un valioso aporte al análisis de los problemas políticos y sociales de América Latina.

Peter Waldmann, profesor de Sociología en la Universidad de Augsburgo, es autor de numerosos ensayos sobre criminología y sociología de América Latina y de dos libros ya traducidos al castellano: *El Peronismo* (Buenos Aires 1981) y (en colaboración con Ernesto Garzón Valdés) *El poder militar en la Argentina* (1976-1981) (Francfort 1982 y Buenos Aires 1983).

Ensayos sobre política y sociedad en América Latina

Peter Waldmann



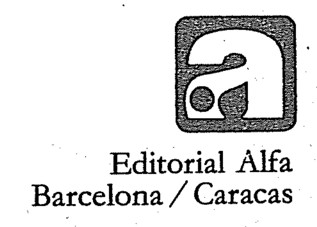
Ensayos sobre
Política y Sociedad
en América Latina

ESTUDIOS ALEMANES

Colección dirigida por Ernesto Garzón Valdés
y Rafael Gutiérrez Girardot

Ensayos sobre Política y Sociedad en América Latina

Peter Waldmann



Editorial Alfa
Barcelona / Caracas

Versión castellana de
Ernesto Garzón Valdés y Mónica Delacre de Waldmann

ISBN 84-7222-077-X
Depósito Legal: B. 35.999-1983

Representante para España
Editorial Laia, S. A.
Constitución, 18-20
Barcelona (14)

Fotocompone, imprime y encuaderna
I. G. Manuel Pareja
Montaña, 16 – Barcelona (26)

Impreso en España
Printed in Spain

PRÓLOGO

Para poder seleccionar entre trabajos publicados anteriormente, el investigador debe efectuar un inusitado cambio de perspectiva. Su tarea habitual consiste en reflexionar sobre trabajos en curso o concebir futuros proyectos de investigación. En cambio, la tarea de compilar ensayos ya existentes para publicarlos en forma de libro le obliga a evaluar su propia obra y suscita una serie de delicadas cuestiones: ¿en qué medida corresponden los resultados de estudios realizados en otros tiempos a los conocimientos actuales o han sido superados por la evolución propia del autor? ¿Los encuentra superficiales, demasiado extensos y especiales o monótonos? En otras palabras: ¿cuáles de ellos le parecen dignos de ser leídos por un público más amplio?

Afortunadamente, el juicio del autor sobre su obra –sea demasiado indulgente o demasiado crítico– no puede anticipar la opinión del lector, a quien cedemos la última palabra sobre el libro que aquí le presentamos. Se trata de una parte de los trabajos realizados por el autor sobre América Latina, principalmente entre los años 1970 y 1980. Objeto de estas investigaciones han sido las estructuras de los sistemas políticos, sobre todo la de regímenes autoritarios, y las fuerzas políticas y sociales del subcontinente. En cuanto al método, se puede decir que, en primer lugar, utilizamos el análisis comparativo, confrontando entre tres y cinco "casos" (ideologías, movimientos guerrilleros, grupos de empresarios, etc.). Esta manera de proceder pone de manifiesto la convicción del autor, según la cual, en las investigaciones sobre América Latina, faltan "teorías de alcance medio"(R. K. Merton) cuyo valor explicativo trascienda la situación particular de cada sociedad nacional sin pretender, por

lo tanto, tener validez para todo el subcontinente, incluyendo a Centroamérica y al Caribe. La división, cada vez más frecuente, de América Latina en subregiones (Región Andina, Cono Sur, etc.) impulsa la investigación en esta misma dirección.

Sobre los diferentes artículos queremos indicar lo siguiente: el estudio acerca de las ideologías autoritarias se refiere a la época anterior a 1960. Con el golpe militar brasileño de 1964 y la subsiguiente difusión de la doctrina de la seguridad nacional en el ámbito castrense, al menos en los países del Cono Sur, llegó a su fin la fase en la que se podía decir, conforme a la definición de Juan Linz, que los regímenes autoritarios eran pobres en ideología.[1] En cambio, no veo por qué quitar validez al análisis del caudillismo en América Latina. Esto se refiere tanto a la tesis relacionada con el remplazo de la violencia personal por la violencia organizada, como a la afirmación de que el caudillismo es más probable en los países con sectores de la población que, no sólo se ven desfavorecidos socialmente, sino que, además, se encuentran marginados políticamente. Algunas constataciones detalladas del tercer artículo, que se refieren a las consecuencias de la "revolución a medias" realizada por Perón, pueden no parecer de actualidad debido a la historia argentina reciente. La comprobación central, en cambio, según la cual el país se encuentra, desde los años 30, en una crisis estructural y, desde hace varias décadas, en un callejón sin salida, en razón de la evolución de los últimos años (1973-76 gobierno civil; 1976-83 gobierno militar y, probablemente, a partir de 1984, de nuevo, gobierno civil), desgraciadamente, no ha perdido su validez en nada. El artículo sobre los sindicatos latinoamericanos había sido redactado para un manual alemán en materia de sindicalismo. El hecho de que, en español, hayan muy pocas exposiciones sumarias sobre la estructura y la situación de los sindicatos latinoamericanos justifica que se lo incorpore a este volumen. El ensayo acerca del papel desempeñado en el Pacto Andino por la burguesía local tuvo su origen en un amplio proyecto de investigación sobre el Tratado de Cartagena.[2] El objetivo principal era relacionar las actitudes y los pareceres de las élites nacionales frente al proceso de integración con el respectivo nivel de desarrollo nacional y demás variables estructurales. Si bien los resultados se refieren, en primer lugar, a la Región Andina, permiten, también, sacar conclusiones generales sobre el dinamismo y el interés innovador de los empresarios latinoamericanos. Finalmente, en lo que se refiere al trabajo sobre la guerrilla, éste trata un tema que el autor ha estudiado con creciente intensidad en los últimos años. Esto significa, por cierto, una constante adquisición de nuevos conocimientos sobre la materia (también, debido a la situación en que se encuentra Centroamérica, tan explosiva y cambiante en la actualidad) pero, en lo esencial, ello no ha modificado las tesis aquí formuladas.

Por último, mi agradecimiento a los editores de Estudios Alemanes por la publicación de mis ensayos en esta colección.

Augsburgo, agosto de 1983

PETER WALDMANN

1. Mario Fernández Baeza, *Nationale Sicherheit in Lateinamerika, Heidelberger Dritte Welt Studien*, tomo 4, Heidelberg 1981.

2. Francisco López Casero y Peter Waldmann, "Desarrollo Nacional e Integración Regional. El Pacto Andino desde la perspectiva de los Países Miembros", en: *Integración* y *Cooperación en América Latina*, Maguncia 1981, págs. 209-296.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE IDEOLOGÍAS POLÍTICAS AUTORITARIAS EN AMÉRICA LATINA *

I. Tres representantes de ideologías políticas autoritarias: L. Vallenilla Lanz, G. Vargas, J. D. Perón

El venezolano Laureano Vallenilla Lanz es autor de un muy agudo y brillante análisis del proceso político de América Latina.[1] *Cesarismo Democrático* fue publicado por primera vez en 1919, en Caracas. El libro adquirió pronto fama y en los años siguientes fue varias veces reeditado. Debido a su desprejuiciada exposición de la situación política de su patria, el autor fue, por una parte, alabado pero, por otra, tuvo que soportar los ataques de quienes veían en él un apologeta de la violencia y un admirador del despotismo. En realidad, su escrito sirvió de legitimación científica a la dominación unipersonal de largos años del caudillo venezolano Juan Vicente Gómez –a quien el propio Vallenilla Lanz reconoció públicamente que le prestaba su apoyo–[2] y hasta el dictador M. Pérez Jiménez, derrocado en 1958, procuró justificar su violento régimen con los conocimientos sociológicos de Vallenilla Lanz. Estos conocimientos los obtuvo Vallenilla Lanz del estudio de los aproximadamente cien años que transcurrieron desde la liberación de Venezuela de la dominación colonial española y la primera publicación de su estudio. La situación temporalmente caótica y las sangrientas

* Una importante ayuda para una mejor comprensión de las ideologías políticas autoritarias en América Latina fueron para mí las discusiones que mantuviera en Buenos Aires con Miguel Murmis. Para él mi especial agradecimiento.

1. Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático. Estudios sobre la base sociológica de la Constitución efectiva de Venezuela,* 1.ª edición, Caracas 1919, 4.ª edición 1961. Las citas de este trabajo se refieren a la 4.ª edición.

2. *Ibidem.,* pág. 213.

luchas entre pequeños grupos rivales a todo lo largo del siglo XIX lo llevaron a la conclusión de que sólo un hombre fuerte, un caudillo y su autoridad, podían asegurar al país una paz duradera y el orden necesario. A esta dominación coactiva la llama la "ley Boliviana", invocando así ideas similares de Bolívar.[3]

Getulio Vargas fue presidente del Brasil desde 1930 hasta 1945 y después de una interrupción de cinco años, desde 1950 hasta su suicidio en 1954. Jaguaribe divide el período de su gobierno en tres fases:[4] una liberal, una fascista y una laborista. En el presente contexto merece especial atención la segunda fase en la que se manifiestan claramente los rasgos autoritarios del régimen. Esta fase comienza con la disolución del Congreso y la prohibición de los partidos políticos en el año 1937 y termina en 1943, dos años antes del derrocamiento de Vargas por los militares. Sin duda, Vargas no desarrolló una teoría política en el sentido de un proyecto coherente; este político pragmático carecía del talento teórico para ello y posiblemente también del tiempo y del interés necesarios. Es cierto que su política encontró varios ideólogos que buscaron defenderla y apuntalarla teóricamente.[5] Pero es difícil juzgar si y hasta qué punto sus ideas políticas coincidían con las de Vargas. En cambio, la filosofía política del estadista brasileño encuentra una expresión especialmente clara en la Constitución del Estado Novo, sancionada en 1937, a pesar de que, salvo unos pocos artículos, nunca entrara en vigencia. Vargas influyó decididamente en su redacción y, como afirma K. Loewenstein, está prácticamente hecha a su medida.[6] Realizar una investigación de la misma parece adecuado tanto más cuanto que, al igual que la mayoría de las recientes Constituciones latinoamericanas, no sólo regla las funciones de

3. *Ibidem.*, págs. 149-183.
4. Hélio Jaguaribe, "Political Strategies of National Development in Brazil"en J. L. Horowitz, J. de Castro, J. Gerassi (comps.), *Latin American Radicalism, A Documentary Report on Left and Nationalist Movements*, Londres 1969, pág. 401; cfr. también Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil*, 1930-1964, Nueva York 1967, págs. 3-48.
5. Gerhard Schickert, *Intelligenzia und Politik in Brasilien*, Aquisgrán 1967, págs. 112 y ss., 138-144.
6. Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*, Nueva York 1942, pág. 54. En nuestro análisis habremos de recurrir a menudo al análisis fundamental de la Constitución de 1937 realizado por K. Loewenstein.

los órganos políticos más importantes sino que, además, informa acerca del programa socio-político del constituyente.

Juan Domingo Perón llegó al poder en la Argentina en 1943 con un putsch en el que participaron también otros oficiales.[7] A través de sus medidas sociales, obtuvo el apoyo de los sectores inferiores de la población de manera tal que en 1946 pudo instalarse como presidente en la Casa Rosada de Buenos Aires. Su primer gobierno (1946 hasta 1952) estuvo caracterizado, a más de medidas para favorecer a su respaldo político, es decir, la clase obrera, y de la promoción de una incipiente industria nacional, por una inconfundible tendencia al intervencionismo estatal. En su segundo gobierno volvió a un curso liberal en la política económica y social. Cuando en 1955 trató de limitar la influencia de su aliada de otrora, la Iglesia Católica, fue derrocado por los militares y tuvo que exiliarse ejerciendo desde Madrid una influencia decisiva en una parte del sindicalismo argentino. A diferencia de Vargas, Perón se preocupó siempre por la orientación ideológica unitaria del movimiento que él mismo fundara. A tal efecto creó una doctrina, el llamado "justicialismo". A más de sus escritos, en su mayoría publicados desde el exilio, los innúmeros discursos que pronunciara como gobernante permiten una buena intelección de las concepciones políticas de Perón.[8]

La selección de los tres autores brevemente presentados ha sido hecha con el propósito de elaborar constantes de la ideología política autoritaria sobre el trasfondo de un cambiante contexto socio-económico. La Argentina de mediados del siglo XX tiene poco en común con la Venezuela del siglo XIX. La sociología política de Vallenilla Lanz se refiere a un país escasamente poblado, la mayor parte de cuyos habitantes se dedica a la cría de ganado; son personas errabundas, violentas, que no se someten a ningún ordenamiento sino tan sólo reconocen el

7. El trabajo más completo sobre el peronismo es el de Carlos S. Fayt: *La naturaleza del peronismo*, Buenos Aires 1967. Otras referencias bibliográficas se encuentran en Peter Waldmann, "Las cuatro fases del gobierno peronista" en *Aportes* núm. 19, enero 1971, pág. 94, nota 1.
8. Las colecciones más importantes de discursos y frases publicados en parte sin indicación de fecha, son: *Perón habla*, Buenos Aires (?); *El pueblo quiere saber de qué se trata*, Buenos Aires 1944; *Doctrina Peronista*, Buenos Aires (?); *Conducción política*, Buenos Aires 1952.

derecho del más fuerte. Por ello, su pensamiento está fuertemente condicionado por la problemática hobbesiana del orden, por las oposiciones entre violencia y anarquía por una parte, y el poder coactivo y la paz, por otra. En cambio, la Argentina de Perón es un sistema social relativamente integrado, en el que se han diferenciado, a más del sector agropecuario, una serie de otros grupos económicos y sociales. Su influencia, como así también las reglas matizadas de la demostración del poder, exigen una estrategia de política autoritaria esencialmente distinta de la del caudillismo del siglo XIX. Por cierto que la coacción física como mecanismo de imposición política no desaparece totalmente, pero junto a ella aparecen medios de presión manipulante más sutiles. La dominación dictatorial no presupone el sometimiento de todos los factores de poder en competencia sino que consiste más bien en la capacidad de hacer jugar los unos contra los otros. El líder político autoritario, en tanto mediador y árbitro entre los grupos competitivos, se transforma en un personaje indispensable para estos últimos pero sabe, al mismo tiempo, mantener su independencia con respecto a ellos. Perón domina este arte magistralmente.

La situación social con la que se ve confrontado Vargas puede ser correctamente caracterizada como un estadio intermedio. El Brasil de los años 30, si bien es cierto que no ha alcanzado el grado de diferenciación social de la Argentina después de la Segunda Guerra Mundial, ha superado ya la organización rudimentaria y segmentaria que presentan casi todos los países latinoamericanos hasta la Primera Guerra Mundial. Un sector medio urbano en rápido crecimiento y una burocracia civil y militar, también en rápida expansión, desarrollan un contrapeso frente al sector de los latifundistas hasta entonces dominante y estrechamente delimitado. Vargas vincula estos grupos que aspiran a imponerse, pero, al mismo tiempo, utiliza la situación para asegurar su papel de intermediario y árbitro imparcial entre ellos y los sectores que tradicionalmente fijaban las reglas del juego político.

II. Rasgos generales

Desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, como rasgo relevante común a las tres ideologías políticas autoritarias merece ser destacado, en primer lugar, su carácter profundamente antiteórico. Así Vallenilla Lanz reacciona vehementemente en contra de teorías abstractas y discusiones de principios a las que llama "exóticas". Vargas y Perón expresan una aversión similar frente a modelos políticos cerrados, pero sus reservas se dirigen en primer lugar en contra de la parcialidad y pretensión de exclusividad que en ellos está presente.[9] Así por ejemplo, Vargas ataca el comunismo y el fascismo por ser demasiado extremos y unilaterales, ideologías que ese tiempo ejercían una gran atracción en determinadas partes de la población.[9a] Perón combatió, a más de los comunistas, sobre todo a los defensores de ideas liberales y del Estado de derecho, mientras que los grupos fascistas fueron tratados por él más bien benévolamente.

El escepticismo frente a sistemas políticos ya listos de antemano, es decir, la tendencia a sacar fragmentos del contexto originario e incorporarlos al propio sistema, sin tener en cuenta las diferentes génesis y distintas estructuras de los mismos, ha provocado a menudo el reproche de sincretismo con respecto a los pensadores políticos autoritarios.[10] Se suele olvidar que este eclecticismo es considerado por ellos mismos como solución de emergencia o de transición porque el estadio de desarrollo del país no permite todavía la creación de un propio edificio teórico, genuinamente nacional. De manera muy clara ve Perón esta laguna. Sus discursos dicen mucho más acerca de la función del justicialismo –desarrollar una filosofía específicamente argenti-

9. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, págs. 145, 154, 181. *Perón habla*, págs. 20, 35; *J. Perón: el pueblo quiere...*, pág. 124, etc. Jean Gérard Fleury, *Getulio Vargas, Président des Etats-Unis du Brésil*, París 1939, pág.13.

9a. Hans Klinghoffer, *La pensée politique de Vargas*, Río de Janeiro 1942, pág. 497: "Basé sur la conception matérialiste de la vie, le communisme constitue l'ennemi le plus dangereux de la civilisation chrétienne."

10. K. Loewenstein, *op. cit.*, pág. 122; sobre las diversas raíces del Justicialismo, cfr. George J. Blanksten, *Peron's Argentina*, 2.ª edición, Nueva York 1967, págs. 276-305, que desde luego, sobrevalora la influencia de los "modelos" fascistas.

na– que acerca de su contenido. Muy parecidas suenan las manifestaciones de Vallenilla Lanz cuando aduce frente a sus críticos que su libro quería, sobre todo, prestar una contribución al surgimiento de un sentimiento nacional venezolano auténtico.[11]

La resistencia contra modelos teóricos importados es fundamentada, en lo esencial, sosteniendo que no se adecúan a la situación política y social de América Latina.[12] En tanto construcciones totalmente separadas de los hechos sociales podrían tan sólo cumplir con una función ideológica; cuando determinados grupos recurren a ellas y las defienden, lo hacen con la exclusiva intención de disimular sus verdaderas intenciones e intereses. En vez de servir como ayuda analítica para una mejor comprensión de la propia situación, enturbian la imagen, confunden los espíritus y distraen la atención de los auténticos problemas de estos países.

Así como coinciden en su rechazo de teorías "abstractas", "extremas", "importadas", los tres coinciden también en la elección del punto central de referencia de sus propias concepciones políticas. Ellas se mueven alrededor de la persona humana, del individuo.[13] De él parten sus consideraciones y en él terminan; el individuo tiene prioridad frente a los colectivos sociales tales como, por ejemplo, la raza, el Estado, la clase, el pueblo. A veces, es colocado por delante de la nación, la segunda magnitud de referencia de sus pensamientos.

La manifiesta importancia de las personas individuales y de sus relaciones recíprocas para el panorama político de América Latina ha sido tomada en cuenta por la ciencia con el concepto de personalismo. Un análisis más prolijo tendrá que distinguir dos aspectos del fenómeno: El elemento personal puede

11. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pág. 235.

12. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pág. 152, 153; Ilzira Vargas do Amaral Peixoto, *Getúlio Vargas, meu pai*, Río Grande do Sul 1960, págs. 247, 248; J. Perón, *El pueblo quiere...*, pág. 97.

13. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, págs. 145-147; cfr. el programa de tres puntos presentado por Vargas en 1934: "sanear, educar, poblar", en Paul Frischauer, *Presidente Vargas*, Buenos Aires 1943, pág. 310; *Perón habla*, pág. 46: "hacer el bien de la patria representado por la felicidad de sus hijos y por la grandeza de la nación".

manifestarse como *causa efficiens* del proceso político [14] o como su *causa finalis*. En Vallenilla Lanz predomina claramente el primer aspecto. Con su desconfianza frente a las instituciones y a los principios formales, expresa su convencimiento de que sólo la personalidad fuerte, que imponga respeto, puede crear la paz social. Si este presupuesto está dado, si dominan la paz y el orden, entonces, según él, todo lo demás, el progreso cultural, el florecimiento de la economía y el comercio, el bienestar del individuo y de todo el pueblo, es una consecuencia cuasi automática por la que no hay que preocuparse mayormente. En cambio, Vargas y Perón colocan este último aspecto, el bienestar del individuo y del pueblo, como objetivo de su acción política mucho más fuertemente en primer plano; en ellos se ha producido un desplazamiento del elemento personalista desde la cúspide a la base del sistema político. Y así, por ejemplo, tomando el modelo de la Constitución de Weimar, incorporan en sus Constituciones, como programa, un amplio catálogo de derechos sociales fundamentales.[15] Probablemente ambos estaban convencidos de que su gobierno personal era indispensable para el bienestar de la nación; este convencimiento de la eminente importancia de una persona –la propia– en la cúspide del Estado, por razones perfectamente comprensibles, no es nunca expuesta por ellos públicamente.

Reiteradamente –y con razón– se ha establecido una conexión entre la orientación personalista del proceso político en América Latina y la gran influencia de las ideas religiosas cristiano-católicas en este continente. Efectivamente, entre las diversas raíces históricas de las ideologías políticas de Vargas y Perón, ninguna puede rastrearse tan bien como aquellas vinculadas a las encíclicas sociales de los papas.[16] De la tendencia básica personalista, influida por el pensamiento cristiano-

14. "Pues en América Latina la autoridad no se basa en la Constitución sino en la personalidad", así Günter Kahle, "Historische Bedingheiten der Diktatur in Lateinamerika" en Friedrich Wehner, *Idee und Wirklichkeit in Iberoamerika*, Hamburgo 1969, pág. 62.

15. K. Loewenstein, *op. cit.*, págs. 56-58, 341, 342; Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones, *Constitución Justicialista*, Buenos Aires 1949, arts. 37 y 38.

16. K. Loewenstein, *op. cit.*, pág. 127; H. Klinghoffer, *op. cit.*, pág. 307; Pierre Lux-Wurm, *Le Péronisme*, París 1956, pág. 229.

humanista, de las ideologías políticas autoritarias de Sudamérica, resulta una clara posibilidad de delimitación con respecto a las ideologías políticas colectivistas, cualquiera que sea su orientación. El Estado autoritario fija límites al individualismo de los ciudadanos, pero no lo suprime ni lo destruye.

El respeto a la persona individual prohibe al Estado absorber la esfera individual pero limita, al mismo tiempo, su posibilidad de formar a la persona individual, de modificar sus hábitos vitales. Esta reserva estatal, que también se observa en todo el ámbito social, conduce a otra característica distintiva de las ideologías políticas autoritarias: su tendencia a asegurar el orden y la estabilidad. Por cierto que Perón y Vargas invocan siempre la revolución por ellos iniciada, pero sus actitudes activistas, progresistas, no resisten una investigación más exacta. En cambio, aparece aquella convicción básica según la cual existiría un orden natural, un equilibrio de fuerzas. Cuando este orden es perturbado por el actuar particularista e irresponsable de determinados grupos, se requiere de la intervención correctora de la autoridad estatal.[17] Tienen que tomarse entonces medidas con el objeto de una distribución más justa, de una administración más eficiente, de una mejor organización. Pero no llega más allá de ello la competencia de intervención del Estado. Un derrumbamiento del sistema desde arriba, una profunda modificación de las estructuras, no caben dentro de estas ideologías autoritarias del Estado.

La preferencia básica por situaciones estables, que en casos particulares puede estar vinculada a medidas dirigistas de reforma, expresa una cierta confianza básica de los tres ideólogos en el núcleo bueno de las situaciones existentes. Por ello no pueden evitar concebir a la dominación coactiva autoritaria como una forma de gobierno más o menos transitoria. Vallenilla Lanz, a quien se le reprochara el querer establecer la dictadura en el sistema político de Venezuela como una ley sociológica atemporal, señalaba como respuesta el carácter evolutivo de toda sociedad. Vargas dispuso el estado de sitio para justificar la disolución de los partidos políticos y del Congreso. Y el mismo Perón, quien no omitió nada para dar un tinte legal a su régimen dictatorial, no renunció, como legitimación complementaria, a la invocación constante de especiales situaciones de emergencia y de peligro.[18]

17. Cfr. por ejemplo el discurso radial de Vargas del 10.11.1937 en John W. F. Dulles, *Vargas of Brazil, A political Biography*, Austin & London 1967, pág. 172; cfr. igualmente el preámbulo de la Constitución de 1937: "Atendendo às legítimas aspiraçôes do pouo brasileiro, à paz política e social, profundamente perturbada por conhecido fatores de desordem..." en *Constituiçoes do Brasil*, 5.ª edición, San Pablo 1967, pág. 415. *Doctrina peronista*, pág. 385 y ss.

III. Expansión del poder ejecutivo

Juan Bautista Alberdi, padre espiritual de la Constitución argentina, escribió hace más de cien años: "Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del poder ejecutivo especialmente depende la suerte de los Estados de la América del Sur." [19]

Esta frase podría figurar como lema programático encima de las tres ideologías políticas aquí investigadas. También en ellas, el aumento de competencias del poder ejecutivo se presenta como presupuesto indispensable del progreso político y social de los países de América Latina.

Sin embargo, el aumento de la influencia gubernamental es considerado en ellas como conveniente si al mismo tiempo se toman medidas para asegurar la continuidad política. En este sentido se protesta especialmente contra la prohibición de reelección inmediata del presidente, establecida en numerosas Constituciones latinoamericanas. A la concepción democrática y del Estado de derecho, según la cual el derecho y las instituciones garantizan el transcurso uniforme de los procesos políticos, se opone la afirmación de que sólo las personas pueden garantizar la estabilidad social. Con gran meticulosidad sostiene esta idea –una variante del ya mencionado personalismo– Vallenilla Lanz.[20] Vargas y Perón operan en este punto con más precaución. Si bien es cierto que ambos persiguen decididamente el objetivo de permanecer en sus puestos un tiempo más largo

18. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, págs. 171, 219; K. Loewenstein, *op. cit.*, págs. 35 y ss.; J. Perón, *El pueblo quiere...*, págs. 159, 160, 163, 164.
19. Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la Organización política de la República Argentina*, Buenos Aires 1966, pág. 138.
20. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pág. 145.

que el constitucionalmente prescripto, no hacen de ello un postulado ideológico, sino que se conforman con la ocasional constatación general de que más importante que los principios jurídicos y las instituciones constitucionales es la persona que lleva a cabo su realización.[21]

El fortalecimiento del ejecutivo puede estar vinculado con una reducción de la influencia de los otros dos poderes; pero también puede tener como consecuencia un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales. En las ideologías autoritarias se propicia tanto lo uno como lo otro.

En la medida en que abogan por una ampliación de la competencia del gobierno a costa de los otros dos poderes, la reflexión subyacente es, desde luego, que en estos países escindidos por corrientes particularistas, el Estado no debe fraccionar sus propias fuerzas. Sólo puede cumplir su tarea de nexo de integración y de instancia central de planificación del proceso social si los diferentes órganos estatales están ordenados jerárquicamente y sujetos a la competencia de coordinación de uno de ellos.[22] Por eso, la representación de la sociedad tiene que estar concentrada en la cúspide estatal, en el gobierno; pues todos los órganos intermediarios de representación se debilitarían recíprocamente y, con ello, debilitarían al mismo tiempo, la autoridad estatal.

Esta objeción es dirigida en primera línea contra el parlamento, al que la mayoría de las Constituciones sudamericanas otorgan amplios derechos. Los tres pensadores políticos coinciden en sostener que los diputados no representan los intereses del pueblo y que, en el fondo, no les importan mucho los principios democráticos que continuamente invocan. Los inútiles debates teóricos, que tanto tiempo consumen y en los cuales, según su opinión, se agota la actividad de las cámaras, constituye una especie de telón detrás del cual los grupos rivalizantes se disputan las ventajas materiales vinculadas con el

21. J. G. Fleury, *op. cit.*, pág. 14; discurso de Perón del 18.6.48, publicado en *Hechos e ideas*, núm. 52, julio 1948, pág. 27.

22. Cfr., por ejemplo, Escuela Superior Peronista, *Política Peronista*, Buenos Aires 1954, "El gobierno según nuestra doctrina, es en síntesis gobierno de conducción" (págs. 84, 85); "Característica esencial de todo Gobierno es el derecho de mandar" (pág. 174).

poder político. Numerosas manifestaciones peyorativas de Vargas y Perón acerca de los inconvenientes del sistema de partidos, del egoísmo y de la limitación de los políticos profesionales, como así también de la politiquería por ellos practicada, testimonian este juicio negativo de la representación elegida por el pueblo.[23]

El poder judicial no es por cierto considerado, como el Parlamento, como obstáculo que retrasa las decisiones y, por lo tanto, en el fondo no es calificado de superfluo. Tampoco el Estado autoritario puede renunciar a la función de orden de la actividad judicial. Pero, en todo caso, al gobierno de este Estado, en determinadas situaciones apostrofadas por él mismo como de "emergencia nacional", le queda reservado el derecho de privar, violando reglas de procedimiento reconocidas, a ciertas personas de la protección jurídica habitual y, arbitrariamente, colocarlas bajo su control o volverlas políticamente inofensivas. En efecto, tanto Vargas como Perón, otorgan una gran importancia a las leyes de protección del Estado y a los tribunales de protección del Estado.[24] Además, proclaman un especial interés en la Corte Suprema de Justicia. Como la Constitución le otorga la función de árbitro, que el ejecutivo pretende para sí mismo, el gobierno procura especialmente eliminar su independencia.

Como tercer factor que afecta negativamente la eficacia estatal, es atacada en las tres ideologías la estructura federal de los países latinoamericanos. El particularismo regional, se dice, pone en peligro la integración nacional porque provoca graves distorsiones estructurales en el campo económico y social.[25] Para neutralizar este peligro "de la separación, del antagonismo" (Vallenilla Lanz) entre las provincias, Vargas y Perón recurrieron en gran medida a los interventores, es decir, funcionarios

23. Alzira Vargas do Amaral Peixoto, *op. cit.*, págs. 250, 251; *Doctrina peronista*, págs. 81-104; Escuela Superior Peronista, *Política Peronista*, pág. 16.

24. K. Loewenstein, *op. cit.*, págs. 133-234; las leyes más importantes para la protección del Estado sancionadas bajo Perón están enumeradas en Peter Waldmann, *op. cit.*, pág. 96 nota 11.

25. Especialmente en Brasil, antes de Vargas, los diferentes Estados gozaban de amplias competencias. Como signo simbólico del abandono del federalismo en aras de un Brasil unitario, el 27.11.1937, en una ceremonia oficial, Vargas hizo quemar las banderas de los Estados. Cfr. al respecto John W. F. Dulles, *op. cit.*, pág. 178.

elegidos por el gobierno central y responsables tan sólo ante él, que administraban las provincias de acuerdo con determinadas directivas y en sustitución de los gobernadores elegidos.

Para reforzar aún más el peso de un Estado centralizado frente al pluralismo de los grupos sociales, se exige una limitación de las esferas de libertades individuales y sociales garantizadas en los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, Perón insistió siempre en que no debe abusarse de la libertad individual para perjudicar a los demás.[26] La actitud crítica frente al *laissez faire, laissez aller* liberal constituye en él, al igual que en Vargas y en Vallenilla Lanz, una de las líneas permanentes de la ideología estatista de dominación.[27] La responsabilidad por la estabilidad social y la justicia, derivada de la posición privilegiada del Estado, es considerada como incompatible con la aceptación pasiva de las tensiones y conflictos que inevitablemente se producen en el libre juego de las fuerzas económicas.

No obstante la tendencia común a una más fuerte concentración del poder estatal, como así también a una ampliación general de las competencias del Estado, se notan algunas diferencias entre las ideologías por lo que respecta a la estrategia que ha de utilizarse para alcanzar este objetivo. Si Vallenilla Lanz concebía a la dictadura como la dominación coactiva de un individuo que gobierna junto o prescindiendo de los poderes intermediarios, en Vargas, y más notoriamente en Perón, se reconoce la recepción de elementos del Estado de derecho en el sistema de dominación autoritaria. El Parlamento, la Justicia y las provincias no son eliminados del proceso de formación de la voluntad política sino que son nivelados a través de medios de presión más o menos sutiles. En lugar de la omnipotencia del ejecutivo, se señala simplemente su indiscutible papel conductor frente a los demás órganos estatales.

También en la relación entre Estado y sociedad, la mera reducción del campo de acción de las libertades individuales y sociales es reemplazada por una especie de relación de

26. El art. 15 de la Constitución Justicialista comienza con la frase: "El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad."

27. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pág. 193; Alzira Vargas do Amaral Peixoto, *op. cit.*, pág. 251; Getulio Vargas, *As directrizes da nova Política do Brasil*, Río de Janeiro 1942, pág. 117; J. Perón, *El pueblo quiere...*, págs. 60, 91.

competencia entre el Estado y la sociedad. Si en Vargas y Perón el Estado se reserva también la última decisión acerca de la promoción del bien común, al mismo tiempo comienza a medirse con los grupos sociales; trata de demostrar que sabe llevar mejor la economía, administrar más eficientemente y organizar más a fondo.[28] Sobre todo se preocupa por subrayar la necesidad de su presencia como mediador entre los intereses opuestos y como coordinador de planes divergentes. Estos esfuerzos plantean el problema de las posibilidades de legitimación de la dominación autoritaria a la luz de las tres ideologías analizadas. De él se ocupa la sección siguiente.

IV. Fundamentación de la legitimidad

Para demostrar la necesidad y la justificación de un sistema político autoritario se hacen valer esencialmente tres argumentos. Se sostiene, por lo pronto, que esta forma de gobierno cuenta con la aprobación del pueblo; se dice, además, que en estos países sólo un Estado fuerte puede proteger y promover suficientemente el bien común; y, en tercer lugar, se señala la funcionalidad de una conducción enérgica del Estado en situaciones especialmente precarias en los ámbitos de la política interior y exterior.

El convencimiento de que la cúspide del Estado expresa más clara y auténticamente la voluntad del pueblo que los amplios órganos de representación política o las organizaciones de intereses sociales, es expuesto con la misma decisión por las tres ideologías.[29] En su opinión, las instituciones intermediarias o los grupos privilegiados son obstáculos para el único contacto que es necesario y fecundo, es decir, el que se da entre la cúspide de la conducción y la masa del pueblo. La estrecha vinculación entre el pueblo y su gobierno hace parecer superflua y hasta perturbadora toda mediación. Esta tendencia a nivelar los

28. Según K. Loewenstein, *op. cit.*, la creación de organismos administrativos que funcionen bien es una de las innovaciones más notables del régimen de Vargas. En casi todos sus discursos, Perón señaló la necesidad de la organización del pueblo, del Estado, del gobierno, etc.

29. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pág. 207; John W. F. Dulles, *op. cit.*, pág. 178; P. Frischauer, *op. cit.*, pág. 228; *Perón habla*, págs. 38, 48, etc.

sectores sociales es presentada como un "efecto de democratización" de la política autoritaria y constituye un apoyo más de legitimación de estos sistemas.

En la cuestión de la articulación de la voluntad popular, hay importantes diferencias entre las tres teorías. Vallenilla Lanz invoca el reconocimiento "inconsciente", "instintivo", del más fuerte por parte del pueblo.[30] Desde luego, en su obra no se ve claramente en qué consiste el valor de una aclamación adicional con respecto a una persona que se muestra superior a todas las demás en su capacidad de imposición violenta. Vargas expresa ocasionalmente sus dudas en la función legitimante de las elecciones. Pero establece, al mismo tiempo, que la Constitución de 1937 debe entrar en vigencia a través de un plebiscito y limita sólo en pequeña medida la libertad de prensa. Especialmente ambiguo y cambiante es el concepto de pueblo en Perón. Por una parte, declara que el gobierno se atiene estrictamente a la voluntad del pueblo; por otra, que, a través de la doctrina tiene que ser primeramente formado un sentimiento nacional común, un pensamiento y un querer.[31] Cuando invoca el apoyo de su política por parte del pueblo con ello puede hacerse referencia a grupos totalmente distintos: todo el pueblo argentino; los sectores bajos, que constituyen su respaldo político; aquellas personas que siguen su doctrina y pertenecen a su movimiento; la masa de oyentes en la Plaza de Mayo, etc.

La diferente consideración de la voluntad popular en las tres ideologías puede ser resumida de la siguiente manera: Mientras que Vallenilla Lanz finge la aprobación del pueblo y Vargas otorga a las expresiones de su voluntad, en limitada medida, influencia en las decisiones políticas, Perón anima y promueve, dentro de un determinado marco, la articulación y la pluralización de las manifestaciones de la voluntad popular, pero las manipula al mismo tiempo y las hace jugar recíprocamente unas contra otras. Estas diferencias deben ser interpretadas como un cambio de la estrategia de la dominación autoritaria en vista de la creciente pretensión de participación en el proceso político, que hacen valer sectores cada vez más amplios de la población.

30. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, págs. 192, 193, nota 1.
31. J. Perón, *Conducción política*, págs. 46 y ss.; *Perón habla*, págs. 128 y ss.

El segundo argumento, es decir, el de que la defensa del bien común frente a los esfuerzos egoístas y particularistas exige un centro de poder y de organización claramente dominante, tiene también en estas tres teorías del Estado un contenido diferente. Para Vallenilla Lanz, el concepto de bien común se agota en la conservación de la paz social y en el aseguramiento de la unidad nacional; el progreso económico y social queda en manos de la sociedad.[32] Vargas y Perón reconocen la unilateralidad y parcialidad del desarrollo económico de sus países cuando éste es impulsado exclusivamente por los grupos del sector privado. Para evitar las distorsiones estructurales y las tensiones sociales que se presentan como consecuencia de una explotación incontrolada de los recursos naturales y humanos, el Estado mismo tiene que asumir la dirección y coordinación del proceso de desarrollo. En su opinión, sólo de esta manera se garantiza una utilización equilibrada y armónica de las potencialidades del país. Según ellos, la estabilidad social condiciona la dinámica social. Perón incorpora esto expresamente en su doctrina al proclamar, junto con la soberanía política, a la independencia económica y a la justicia social como los objetivos nacionales más importantes.[33]

Como un tercer apoyo adicional de legitimación, en las tres ideologías se recurre a amenazantes y extraordinarias situaciones de emergencia. Tal como se señalara más arriba, esta forma de argumentación trae como consecuencia que a la dictadura se le reconozca sólo un carácter transitorio. Vallenilla Lanz piensa, en primer lugar, en los conflictos de la política interna, en las luchas entre los caudillos rivales u otros grupos de poder. Vargas y Perón, que procuran más la reconciliación que la eliminación de las fuerzas divergentes dentro del país, apuntan más bien a las amenazantes fuerzas y corrientes fuera del país, cuyos

32. L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, págs. 114, 123, 124, 218, 220.
33. En el preámbulo de la Constitución Justicialista se menciona expresamente el objetivo de una "nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana". Con respecto a la política económica de Perón, cfr. P. Lux-Wurm, *op. cit.*, págs. 175-198. E. Bradford Burns, *Nationalism in Brazil*, Nueva York-/Washington/Londres 1968, págs. 74-89, se refiere detalladamente a Vargas como fundador de un "nacionalismo económico"; véase también Getulio Vargas, *As directrizes da nova politica do Brasil*, Río de Janeiro 1942, pág. 334.

cómplices serían los elementos traidores y antinacionales dentro del propio país. Subrayan el peligro que corre la soberanía nacional en una situación política mundial caracterizada por afanes imperialistas; en Perón ya se perciben claramente los principios para la formación de un "tercer bloque", independiente de las dos potencias mundiales dominantes.[34]

V. Falta de ideología como característica definitoria de los sistemas de dominación autoritaria

Las características mencionadas hasta ahora: el personalismo, la insistencia en el orden, la expansión del poder ejecutivo, etc., confieren sin duda su fisonomía propia a las concepciones políticas de los pensadores autoritarios; pero es difícil considerarlas como ideologías en el sentido propiamente dicho de la palabra. Constituyen un contexto de pensamiento demasiado laxo, carecen –si se prescinde de la persona humana– de un estricto punto de referencia unitario, de un principio abarcador que confiera unidad a las partes. Éstas permanecen relativamente desvinculadas entre sí y tomadas individualmente son elementos intercambiables de un sistema construido esencialmente para objetivos inmediatos y pragmáticos. En la sociología política de América Latina, se subraya siempre el pragmatismo político y el oportunismo de los hombres de Estado autoritarios. Se habla de su flexibilidad, de su capacidad para utilizar sucesivamente las más diversas corrientes políticas e ideológicas; dicho brevemente se señala su falta de principios. Ante estas circunstancias, se impone la reflexión de si precisamente este rasgo, la falta de ideología de los sistemas de dominación autoritaria, no ha de poder contribuir a su caracterización y ser utilizado especialmente como criterio de demarcación entre los sistemas democráticos y de Estado de derecho, por una parte, y los sistemas totalitarios, por otra.[35]

34. Descartes (Perón utilizó este seudónimo cuando entre enero y diciembre de 1951, en el diario "Democracia" publicó regularmente artículos sobre la política exterior argentina), *Política y estrategia*, Buenos Aires 1951, págs. 194 y ss.

35. Según C. J. Friedrich y Z. Brzezinsky, "Die Allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur" en B. Seidel y J. Jenkner (comps.), *Wege der Totalitarismus-*

Por extraña que pueda parecer la mención en un mismo contexto del Estado de derecho democrático y del Estado totalitario, ambos tienen un rasgo en común como herencia del siglo XIX: el reconocimiento de leyes y reglas. El concepto de leyes generales y abstractas, a las que cada cual está sometido por igual, fue desarrollado por la burguesía como protección frente a las medidas arbitrarias del ejecutivo, medidas que, sobre todo en la época del Absolutismo, eran posibles y habituales.[36] El Estado autoritario de nuestro tiempo representa, en cierto sentido, nada más que el intento de dejar sin efecto este concepto de ley y retornar a los sistemas autoritarios del Absolutismo. No se dirige contra el derecho sin más, de cuya función de orden y regulación no puede prescindir, sino, en primer lugar, contra la ley. El gobernante autoritario desea estar por encima y no bajo ella. Al reservarse la posibilidad de modificarla y violarla, niega su validez general y con ello el concepto mismo de ley. Le otorga un significado más instrumental, comparable al de un plan, instrumento predilecto de la política autoritaria [37].

Las leyes históricas y principios racistas de las ideologías totalitarias comparten con el concepto de ley del Estado de derecho el efecto vinculatorio que de ellas surge.[38] Como son inmodificables, el aparato estatal del gobernante totalitario está también sometido a ellas, tiene que cumplirlas y ejecutarlas. Con esto surge una obligación de dinamismo y transformación a la que no está sometido el Estado autoritario. Por lo general, por lo que respecta a su contenido, las ideologías totalitarias tienen como objeto la confrontación dialéctica de dos poderes sociales, de los cuales uno inevitablemente triunfa sobre el otro. Con

Forschung, Darmstadt 1968, pág. 610, una ideología elaborada pertenece a las 6 características de una dictadura totalitaria.

36. Cfr. al respecto Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 4.ª edición Berlín 1965, págs. 138 y ss.

37. Parsons señala correctamente que el derecho, como mecanismo de control social, no es adecuado para la solución de problemas fundamentales de la orientación axiológica, ya que estos caen más en el ámbito de la política y la religión. Cfr. T. Parsons, "Recht und soziale Kontrolle" en R. König (comp.), *Rechtssoziologie*, número especial 11 de la *Kölner Zeitschrift für Soziologie*, Colonia 1967, pág. 134.

38. Con respecto a las leyes de la dominación totalitaria, cfr. Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, Francfort del Meno 1962, págs. 674-679.

esto queda determinado, por una parte, un ente colectivo social al que el individuo tiene que subordinarse en aras de su propia conservación, y por otra, el enemigo común al que –también en aras de su propio interés– tiene que combatir. En el pensamiento político autoritario no encontramos ni lo uno ni lo otro. La persona individual sigue siendo aquí el punto central de referencia, aun cuando su campo de libertad sea limitado, a fin de no poner en peligro la existencia del todo social. En todo caso, no puede hablarse de una absorción total del individuo por parte de la sociedad. En la medida en que es definido, el enemigo social y nacional, su imagen permanece poco perfilada; además, la mayoría de las veces, abarca varios grupos diferentes y a menudo es cambiante.

La simplificación ideal-típica, con la que aquí es explicitado el criterio de distinción, naturalmente no toma en cuenta los numerosos matices de los tipos de dominación de Estado de derecho-democrático, totalitario y autoritario. De los pensadores políticos aquí investigados, Vargas, con su actitud eminentemente pragmática y su aversión a toda exageración dogmática, es quien más claramente puede ser incluido en el tipo de dominación autoritaria. Vallenilla Lanz pretende, por cierto, contribuir a la elaboración de una teoría política independiente de América Latina. Pero cuando se la analiza más exactamente resulta ser una sutil apología de la violencia, enemiga de toda teoría. Perón es el más alejado del tipo puro de dominación autoritaria. Su coherente esfuerzo por elaborar una doctrina propia indica, al menos en el ámbito de la ideología, el ensayo de un tránsito hacia un sistema político más represivo.

El déficit ideológico, como característica específica de las dictaduras latinoamericanas, podría ser explicado, en última instancia, por el contexto social e histórico en el que están situados estos sistemas autoritarios y desde el que ellos mismos se comprenden. En este sentido parece, una vez más, instructivo comparar la situación de la Argentina bajo Perón con la del Brasil bajo Vargas. Común a ambas situaciones es que desde el siglo XIX, es decir, desde la época analizada por Vallenilla Lanz, a los problemas de pura política de poder se han sumado graves cuestiones socio-económicas. Consecuentemente, junto con la necesaria eliminación del adversario, como medio para el

mantenimiento del orden político, aparecen también sutiles procesos de distribución económica en los cuales no dejan de ser tenidas en cuenta las pretensiones de las fuerzas opositoras.[39] Pero a la distribución de mejoras económicas están impuestas ciertas barreras debido a los limitados recursos económicos de ambos países. Por ello, los conflictos y tensiones entre los grupos antagónicos pueden ser mantenidos a un bajo nivel; es posible mantener el compromiso entre ellos, sólo si el dictador logra elevar el nivel de vida de toda la población. Esto confiere una especial importancia en esta fase a la promoción del progreso económico y social. La estabilidad social puede mantenerse únicamente a través del dinamismo económico.

En Vargas, la vinculación de los medios de coacción autoritaria con una política económica y social manifiestamente más dinámica logra asegurar el grado de armonía social que le permite permanecer en el poder sin volverse superfluo como mediador entre las fuerzas sociales divergentes. En la Argentina de Perón, los grupos sociales en competencia son más numerosos, las relaciones entre ellos se han vuelto más conflictivas sin que el desarrollo industrial del país le haya aportado a cada uno de ellos la ventaja necesaria para una neutralización política. Aquí reside la función de la doctrina peronista. Ella es concebida como un medio adicional de integración que tiene que reforzar la solidaridad nacional en un momento en que ni la coacción ni los mecanismos económicos de distribución pueden garantizar la unión social.

39. El compromiso entre grupos establecidos y emergentes está excelentemente descrito por Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton New Jersey, Toronto, Londres 1967, págs. 100 y ss.

EL CAUDILLISMO. ¿UNA CONSTANTE DE LA CULTURA POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA?

1. Observación preliminar

En contra de la tesis muchas veces sostenida de que el caudillismo [1] es una constante de la cultura política de América Latina, se intentará aquí mostrar algunas modificaciones significativas de la estructura social y política de los Estados latinoamericanos que tienen como consecuencia una reducción de la importancia del caudillismo.

La demostración de que ello es así se divide en varios pasos. A una serie de enunciados contradictorios acerca de la ubicación temporal del caudillismo, sigue un intento de definición. Luego habrán de ser comparadas brevemente las condiciones sociales y políticas bajo las cuales surgiera el caudillismo en el siglo XIX, con la situación actual de América Latina. Tras un análisis de los efectos del cambio social en las formas del poder político, se tomará finalmente posición, a guisa de resumen, frente a la importancia del modelo de dominación caudillista en la segunda mitad del siglo XX.

2.

Acerca del poder explicativo del caudillismo como elemento constitutivo de la cultura política de América Latina existen

1. Una buena visión general del fenómeno en general y de las figuras históricas más importantes del caudillo puede encontrarse en dos volúmenes colectivos: Hugh M. Hamil (comp.), *Dictatorship in Spanish America*, Nueva York 1965 y A. Curtis Wilgus (comp.), *South American Dictators during the First Century of Independence*, Nueva York 1963.

opiniones muy diferentes. A los autores que ven en él una determinante permanente de los procesos políticos, se oponen otros que sólo le reconocen un papel fundamental en determinadas épocas. Mientras algunos consideran que su fuerza conformadora se mantiene incólume aún en la segunda mitad del siglo XX, otros hablan de una lenta decadencia en la época moderna. El carácter atemporal del caudillismo ha sido sostenido especialmente por científicos norteamericanos poco después de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años 60, cuando era frecuente medir (mirando de reojo a la situación en los EE.UU. considerada como modelo) la realidad política de los Estados latinoamericanos de acuerdo con las exigencias del texto de sus Constituciones, que establecen los principios del Estado de derecho y de la democracia parlamentaria.[2] La conclusión de esta comparación, cuyo tenor es siempre el mismo, era que la ley escrita prácticamente no tenía ninguna importancia y que la fuerza conformadora del proceso político era más bien la personalidad fuerte, es decir, la de un presidente, sin que importara que hubiera llegado al poder legal o ilegalmente. Como representativo de esta concepción puede ser considerado F. Tannenbaum, quien en 1959 escribiera:[3] "Si hay algo que nunca ha cambiado es la importancia del caudillo, del líder, que posee 'la suma del poder', que gobierna porque tiene el poder para ello y no porque haya sido elegido jefe de gobierno." Frente a esta afirmación no deja de llamar la atención que C. W. Anderson, en su conocido estudio sobre "Política y cambio económico en América Latina", cuyas tesis básicas habían sido escritas ya en 1964, es decir, sólo unos pocos años después de la publicación

2. Cfr., entre otros, Willians S. Stokes, "Violence as a Power Factor in Latin American Politics" en Francisco José Moreno y Barbara Mitrani (comps.), *Conflict and Violence in Latin American Politics*, Nueva York 1971, págs. 156 y ss., págs. 156-162; Merle Kling, "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America" en *ibidem.*, págs. 183 y ss., pág. 187. Frank Tannenbaum, "A Note on Latin American Politics" en *Political Science Quarterly*, vol. 58, 1943, págs. 415-421; del mismo autor *Lateinamerika*, 3.ª edición, Stuttgart 1969, págs. 109-126; W. W. Pierson (comp.), "Pathology of Democracy in Latin America: A Symposium" en *American Political Science Review*, vol. 44, núm. 1, págs. 100-149; Günter Kahle, *Historische Bedingtheiten der Diktatur in Lateinamerika*, Hamburgo 1969, págs. 55-70.

3. Tannenbaum, *Lateinamerika*, pág. 110. Esta obra apareció por primera vez en 1959 bajo el título *Ten Keys to Latin America*.

del libro de Tannenbaum, no mencione en ningún momento al caudillo entre los aspirantes al poder político.[4] Los más coherentes en el uso restrictivo del término "caudillismo" son el antropólogo social E. Wolf y el sociólogo G. Germani. Ambos designan con él sólo un período delimitado del siglo XIX, es decir, la fase de guerras civiles que se produjera a continuación de la separación de España.[5] La mayoría de las concepciones se encuentran entre los dos extremos señalados, es decir, desde el punto de vista temporal ubican el caudillismo sobre todo en el siglo XIX, pero no excluyen el hecho de que este principio político-estructural tenga en algunos casos también importancia en este siglo.[6]

La cuestión acerca de hasta qué punto está justificado en América Latina hablar aún en la actualidad de caudillismo como de un rasgo dominante de la cultura política tiene enorme relevancia también con respecto al desarrollo de las formas de la violencia. Todos los autores coinciden en señalar una estrecha vinculación entre la aparición del caudillo como figura histórica y la difusión de una forma de violencia marcadamente personalista. Si se lograra demostrar que el caudillismo sigue constituyendo uno de los componentes determinantes de la cultura política del subcontinente, podría inferirse de ello que el modelo correspondiente de violencia se ha perpetuado hasta la época actual. Una conclusión de este tipo tendría gran interés en la medida en que, en ese caso, el desarrollo de la violencia en América Latina divergiría significativamente del europeo, según ha sido descrito por C. Tilly.[8] En Europa, señala Tilly, desde

4. Charles W. Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics" en Francisco José Moreno y Barbara Mitrani (comps.) *Conflict*, págs. 199-218, especialmente nota 3 en la página 203; del mismo autor, *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of restless Nations*, Princeton 1967.

5. Eric R. Wolf, "Caudillo Politics: A Structural Analysis" en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 9, 1966, págs. 168-179, pág. 178; Gino Germani, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Buenos Aires 1968, págs. 195 y ss.

6. Cfr., por ejemplo, Alexander T. Edelmann, *Latin American Government and Politics. The Dynamics of a Revolutionary Society*, Homewood (Ill.) 1969, capítulo 11; Jacques Lambert, *Latin America. Social Structure and Political Institutions* (traducción) Berkeley 1967, capítulo 8.

7. Ver, por ejemplo, Simon Collier, *From Cortés to Castro. An Introduction to the History of Latin America*, 1492-1973, Londres 1974, pág. 326, cfr. nota 6.

8. Charles Tilly, "Collective Violence in European Perspective" en Ivo K.

comienzos del siglo XIX puede demostrarse la existencia de una clara tendencia a pasar de acciones violentas relativamente difusas, reactivas, llevadas a cabo por individuos o por pequeños grupos, a aquéllas que son realizadas planificadamente y con objetivos precisos por grandes organizaciones. Si este cambio no ha tenido lugar en América Latina, ¿será porque allí la ley de la acción política violenta siempre se ha basado en la personalidad dominante de un líder?

3.

Antes de seguir analizando esta cuestión parece aconsejable determinar qué ha de entenderse en realidad por caudillismo. Deseo proponer la siguiente definición provisoria:[9] Llamaremos "caudillismo" a un tipo de régimen autoritario sin raíces institucionales, basado principalmente en la capacidad de liderazgo del o de los gobernantes. Con esta definición se evita una reducción conceptual del fenómeno a una determinada fase del desarrollo de los países latinoamericanos. El caudillismo es más bien caracterizado aquí como una relación de mandato-obediencia política centrada en las personas, es decir, como un principio general de dominación que, en principio, puede desarrollar una influencia decisiva en cualquier etapa de la historia latinoamericana. Características típicas que se atribuyen al caudillo latinoamericano son, entre otras, coraje, energía, hombría, fortaleza, habilidad retórica y conocimiento de la gente. Desde luego, estos rasgos parecen responder más a la expectativa de la población que reflejar las propiedades individuales de las figuras de caudillos históricamente conocidas. Hasta ahora ha fracasado el intento de trazar un retrato ideal del caudillo latinoamericano debido a la pluralidad de figuras y tipos que responden a este concepto.[10]

Feierabend y otros (comps.), *Anger, Violence and Politics*, Englewood Cliffs, N. J. 1972, págs. 342-351; véase también Charles Tilly y otros, *The Rebellious Century 1830-1930*, Cambridge (Mass.) 1975, págs. 239 y ss.

9. Aquí seguimos en gran medida la definición de F. J. Moreno. Cfr. Francisco José Moreno "Caudillismo: An Interpretation of its Origins in Chile" en del mismo autor y Barbara Mitrani (comps.), *Conflict and Violence in Latin American Politics*, Nueva York 1971, págs. 24-42, especialmente pág. 24.

10. Así correctamente Lambert, pág. 160, cfr. nota 6.

Más importante que la enumeración de propiedades personales de los caudillos es la mención de algunas peculiaridades estructurales que caracterizan el sistema de dominación del caudillismo:

a) La primera de estas características estructurales se refiere a la violencia. Si más arriba se señaló la vinculación, tradicionalmente estrecha, entre el caudillismo y formas personales de la violencia, ahora hay que agregar que el poder de un caudillo no puede basarse exclusivamente en la mera fuerza. En todo caso, hay que añadir un elemento de aceptación voluntaria del líder caudillista por parte de sus partidarios. En virtud de este componente adicional de ejercicio de la dominación aceptado y sentido como legítimo, se diferencia el caudillo, tal como lo ha señalado correctamente Moreno, del tirano y del dictador;[11] se ubica así en la vecindad inmediata del líder carismático en el sentido de Max Weber.[12]

b) Max Weber contrapone el líder carismático al gobernante tradicional. Tomando en cuenta esta distinción, conviene distinguir cuidadosamente el caudillismo de las relaciones socio-políticas de dependencia basadas únicamente en la costumbre o en la herencia. Las relaciones patrón-clientela, que fueran las que tradicionalmente predominaran en la hacienda latinoamericana, y que todavía hoy en forma parcialmente modificada se encuentran en el campo o en el ambiente de la pequeña ciudad, constituyen por cierto en algunos casos un presupuesto importante para el surgimiento del caudillismo pero no pueden, por sí mismas, ser consideradas como una de sus formas.[13]

c) Los dos rasgos que se acaban de mencionar permiten reconocer que el caudillismo representa un orden de dominación eminentemente dinámico. Esto puede sorprender a quienes consideren que la violencia es un medio estéril de dominación, inutilizable para fines constructivos. Frente a esta posición cabría

11. Moreno, pág. 39, cfr. nota 9.

12. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5.ª edición Tubinga 1972, págs. 140 y ss. I. Sotelo se expresa escépticamente con respecto a la irradiación carismática del líder caudillista. Cfr. Ignacio Sotelo, *Soziologie Lateinamerikas*, Stuttgart 1973, pág. 167.

13. Lo mismo puede decirse del personalismo, a menudo citado en este contexto. Sin duda es un elemento del estilo político que ha estimulado el caudillismo pero que no debe ser confundido con este último.

señalar que en una sociedad signada por el caudillismo, no sólo cada caudillo procura extender su poder a costa de sus rivales, sino que, además, el sistema de poder en su conjunto lleva ya el germen de su propia superación: Como es sabido, la lucha entre los caudillos rivales, que se produjera a continuación de la llamada guerra de liberación nacional, concluyó en muchos casos con el triunfo de un caudillo frente a todos sus rivales y con ello colocó los cimientos de un nuevo orden político, el Estado nacional unitario.

Esta última observación supera los marcos de una mera definición instrumental y conduce a las raíces históricas y peculiaridades del caudillismo. Las más importantes de estas peculiaridades serán aquí presentadas a grandes rasgos.

4.

a) Por lo que respecta a la época en la que se centran las investigaciones históricas del caudillismo, cabe señalar que, en general, se refieren a los 50 años que van desde 1820 a 1870. A veces el origen del fenómeno es desplazado aún más en el pasado, hasta los impulsos espirituales que vinieron de la madre patria España.[14] Sin embargo, nadie discute que el caudillismo sólo logró su pleno desarrollo inmediatamente después de la súbita separación de España.

b) También según una opinión prácticamente unánime, la estructura de los asentamientos humanos en el subcontinente, como así también el sistema económico, fue uno de los factores esenciales que posibilitaron el ascenso del caudillismo cuando no lo provocaron.[15] Antes de las grandes olas de la inmigración a fines del siglo XIX y comienzos del XX, el ámbito latinoamericano estaba muy poco poblado. Mientras que una parte de la población se concentraba en las pocas ciudades, ubicadas en su gran mayoría en las costas y tanto espiritual como económicamente orientadas hacia Europa, el resto estaba diseminado en las inmensas extensiones del "hinterland". La falta de un poder político central eficaz, unida al aislamiento del estilo de vida y de las corrientes espirituales de los centros urbanos, trajo como consecuencia que en las zonas rurales se formara un peculiar orden social cuasi feudal. El punto central de este orden estaba constituido por la hacienda, en tanto unidad económica, social y de dominación. No es éste el lugar para exponer un análisis detallado de la estructura y de la forma de funcionamiento de una hacienda.[16] Baste reiterar el dato, a menudo señalado en la bibliografía sobre este tema, según el cual la preponderancia de orientaciones familiares, de relaciones de clientela y de grupos primarios en una hacienda constituye una excelente tierra de cultivo para la aparición de condiciones caudillistas de dominación. Pues, en primer lugar, una hacienda está estructurada de una manera estrictamente jerárquica, establece una clara división de roles entre los que ordenan y los que obedecen; en segundo lugar, el poder supremo de decisión es ejercido sólo por una persona, el patrón; y tercero, este poder es excluyente y omnímodo, es decir se extiende a todos los ámbitos de la vida y no puede ser neutralizado por ningún poder opuesto.

c) ¿De dónde vino el impulso decisivo para que este sistema social relativamente estable se transformara en aquella pluralidad dinámica de centros regionales de poder que compiten entre sí y que encontramos después de 1820? También en la respuesta de esta cuestión los diferentes autores coinciden, al menos, en subrayar uno de los factores causales que es considerado especialmente importante: la desaparición de la autoridad monárquica.[17] Según esta argumentación, bajo el dominio de

14. Cfr., por ejemplo, Richard M. Morse, "Political Theory and the Caudillo" en *Journal of the History of Ideas*, vol. XV, 1954, págs. 71-93.

15. Para lo que sigue, ver entre otros, Raymond E. Crist, "Geography and Caudillismo: A Case Study" en Hugh M. Hamill (comp.), *Dictatorship in Latin America*, Nueva York 1965, págs. 71-85; François Chevallier, "'Caudillos' et 'Caciques' en Amerique: Contribution a l'etude des liens personnels" en *Bulletin Hispanique*, vol. LXIV hasta 1962, págs. 30-47; William H. Beezley, "Caudillismo. An Interpretative Note" en *Journal of Inter-American Studies*, vol. XI, núm. 1, 1969, págs. 345-52.

16. Uno de los trabajos más recientes al respecto es el artículo de Reinhard Liehr, "Entstehung, Entwicklung und sozialökonomische Struktur der hispanoamerikanischen Hacienda" en Hans Jürgen Puhle (comp.), *Lateinamerika. Historische Realität und Dependencia-Theorien*, Hamburgo 1977, págs. 105-146.

17. Moreno, pág. 28, cfr. nota 9; Tannenbaum, *Lateinamerika*, págs. 57 y ss., 115 y ss., cfr. nota 2; J. Fred Rippy, "Monarchy or Republic" en A. Curtis Wilgus (comp.), *South American Dictators during the first Century of Independence*, Nueva York 1963, págs. 12-21.

España, las rivalidades y divergencias entre las diversas fuerzas y regiones que ya existían latentemente, fueron en parte cubiertas y en parte debilitadas por la autoridad de la Corona, que contaba con la aceptación general. Sin embargo, después que fueran rechazadas las pretensiones de soberanía de España, que se rompieran los lazos vinculantes con la madre patria, comenzaron a predominar en los nuevos Estados las fuerzas centrífugas y anárquicas. Como pronto habría de verse, para dominarlas no bastaban las nuevas Constituciones, construcciones racionales creadas de acuerdo con el modelo de los EE.UU. y de los países europeos, que de ninguna manera respondían a la situación real de América Latina. Por ello, al menos transitoriamente, era necesario un principio fuerte de poder que ocupara el lugar de las instituciones políticas que no fueron reconocidas como obligatorias. Esta laguna funcional fue llenada por el caudillismo.

La explicación del caudillismo como un sustituto institucional o como institución sustitutiva suena plausible pero no da respuesta a la cuestión de por qué después de retirarse la monarquía no hubo ninguna nueva élite con sus propias concepciones institucionales y símbolos de dominación, que hubiera vuelto superfluo el "surgimiento" de "personalidades fuertes" como fuerza de conformación política. Dicho con otras palabras: ¿Cuáles son las corrientes sociales y los desplazamientos de fuerzas que se encuentran detrás de la aparición del caudillismo?

d) Desgraciadamente la bibliografía no proporciona mucha información al respecto. Uno de los pocos que se expresan sobre este punto es J. Lambert. Según él, los caudillos habrían obtenido acceso a los grupos móviles de los sectores bajos rurales, lo que, entre otras cosas, explicaría que su expansión del poder se hubiera producido a costa de la clase superior tradicional.[18] Una orientación similar tienen los argumentos de E. Wolf. Considera al caudillismo, sobre todo, como una forma de enriquecimiento económico irregular y como administración de prebendas: pobres diablos armados se agrupan en una banda bajo la dirección de un jefe con sentido de organización y talento táctico, quien a través de campañas regulares de saqueo de ricos

18. Lambert, pág. 162, cfr. nota 6.

propietarios rurales les asegura el sustento material.[19] Aun cuando estas constataciones, obtenidas en su mayor parte sobre la base de ejemplos particulares, no pueden ser sin más generalizadas, quisiéramos atrevernos, partiendo de esta, por cierto reducida, base empírica, a formular dos hipótesis generales. Primero, se puede suponer que las probabilidades de desarrollo del caudillismo son especialmente favorables cuando existe un empate de poder entre las diferentes fuerzas políticas.[20] El caos de una situación de casi guerra civil, que surgiera a continuación de la separación de España, habla en este sentido un idioma suficientemente claro. Hemos ya indicado que esta situación no se hubiera producido si en aquel momento, en los diferentes países o regiones de América Latina, hubieran existido una élite política capaz de imponerse y un centro de poder político dominante. Nuestra tesis experimenta un nuevo apoyo si se piensa que el caudillismo quedó desplazado en casi todos los países a partir del momento en que la oligarquía agropecuaria, en unión con los intereses del capital extranjero, obtuvo una clara posición hegemónica. Una segunda condición importante de la que depende el éxito de la política caudillista es la existencia de grupos de la población políticamente movilizables. No es casual que Collier en sus consideraciones acerca del caudillismo se refiera a L. Vallenilla Lanz, quien en su conocido libro propiciaba para América Latina un cesarismo democrático como la única forma de gobierno adecuada para la situación imperante.[21] Allí donde todos los sectores y grupos sociales están ya abarcados por organizaciones representativas, sean éstas partidos o sindicatos, el líder carismático y políticamente ambicioso tendrá dificultades en encontrar aquella masa disponible que lo conduzca al triunfo.

19. Wolf, pág. 173, cfr. nota 5.
20. *Ibidem.*, pág. 177.
21. Collier, pág. 327, cfr. nota 7. En general sobre este tema: Peter Waldmann, "Vergleichende Analyse autoritärer Staatsideologien in Lateinamerika" en Klaus Lindenberg (comp.), *Politik in Lateinamerika*, Hannover 1971.

5.

Ahora bien, en este siglo ha habido también una serie de políticos tales como G. Vargas o J. D. Perón, que supieron entusiasmar a las masas para sus personas y objetivos. ¿Pueden por ello ser llamados caudillos? ¿No ha perdido este modelo estructural nada de la importancia que tuviera en el siglo pasado?

Para poder dar una respuesta a estas cuestiones, se requiere, por lo pronto, una exposición de las profundas modificaciones demográficas, económicas y sociales que han tenido lugar en los últimos 100 años. Su análisis puede hacerse aquí sólo de una manera extremadamente esquemática para la que pueden servir de modelo los países más avanzados en el proceso de modernización (Argentina, Uruguay, Venezuela, Chile.) Por lo tanto, no se sostiene de ninguna manera que el cambio social que aquí se describe haya afectado a todos los países de América Latina con la misma intensidad.

a) En casi todos los países de América Latina, la población ha aumentado fuertemente. La urbanización ha seguido reforzándose, de manera tal que quedan pocas zonas rurales en las que no existan vías de comunicaciones y, que por lo tanto, permanezcan aisladas del mundo exterior. Al sometimiento de las provincias al gobierno central siguió la incorporación de grupos de la población rural a las corrientes de comunicación social y política suprarregionales, a través de la difusión de los medios masivos. Es decir, en lugar de las sociedades regionales y fraccionadas del siglo XIX, han aparecido Estados nacionales más o menos integrados con una estructura económica y social sumamente compleja.

b) La transformación de segmentos económicos y sociales relativamente simples y similares, en una estructura social compleja y funcionalmente diferenciada comporta un gran número de limitaciones para las posibilidades de desarrollo de individuos ambiciosos. Ni siquiera el político más versado en la utilización de medios de comunicación logra crear con una población de varios millones aquella relación de confianza personal en la que se encontraba el caudillo del siglo XIX con sus partidarios. La conducción de un Estado nacional moderno es un asunto que requiere, sobre todo, capacidades intelectuales

y que no puede ser llevada a cabo sin la asistencia permanente de un equipo de expertos cualificados. Sólo pocos problemas políticos pueden en la actualidad ser solucionados a través de gestos y decisiones autoritarias. La posibilidad de imponer resoluciones importantes depende, por lo general, más de argumentos concretos y de la medida en que se equilibran intereses contrarios, que de la voluntad de dominación de los estadistas como individuos.

c) Tampoco puede dejarse de percibir que aún en la América Latina tradicionalmente orientada hacia personalidades, en este siglo se ha producido un desplazamiento, aunque no sea más que parcial, de los sentimientos de simpatía y de lealtad desde personas de referencia o grupos primarios como la familia, hacia unidades más grandes: el propio grupo profesional, el propio sector social, la nación o hasta formaciones más amplias como América Latina, el "Occidente" (en oposición a los países socialistas), o el Tercer Mundo.[22] A través de estos lazos, que existen para una gran parte de la población, se reduce el campo emocional del que puede disponerse para un comprometimiento adicional con respecto a personalidades políticas destacadas.

d) En este contexto hay que subrayar especialmente el rápido desarrollo que han experimentado en los últimos decenios las organizaciones "intermedias". Bajo este concepto entendemos todas aquellas organizaciones que, en parte en el ámbito social y en parte en el ámbito estatal, se han establecido entre la población y el gobierno: asociaciones de latifundistas, de colonos y pequeños campesinos, sindicatos, organizaciones de empresas y de industriales, cámaras de comercio, agrupaciones de maestros, pero también instituciones tradicionales de derecho público como los militares, la policía, la justicia y las universidades. La destacada posición de poder que en la actualidad posee en casi todos los países latinoamericanos la totalidad de estos *power contenders* (C. W. Anderson) limita de manera doble las posibilidades de desarrollo de un caudillo. Por una parte, testimonian claramente que la iniciativa política del individuo ha pasado a organizaciones colectivas.[23] El empate de poder, que a

22. W. M. Beezley ha señalado la colisión entre caudillismo y el nacionalismo emergente en América Latina. Cfr. Beezley, pág. 351, nota 15.
23. Este predominio de esquemas organizativos relativamente firmes, que

menudo se da entre los diferentes grupos con aspiraciones de dominación, se semeja sólo aparentemente a la situación que favoreciera, a comienzos del siglo XIX, el surgimiento del caudillo. Pues, en realidad, a través del gran potencial de presión del que disponen sobre todo los factores de poder más importantes, al campo de acción de los hombres de Estado, hasta de los más capaces, ha sido reducido en tal manera que la mayoría de las veces desgastan su prestigio en los permanentes esfuerzos para formar coaliciones y celebrar compromisos.[24] Por otra parte, debido al creciente grado de organización de la población, se ha atrofiado considerablemente el porcentaje de la población aún movilizable y que pudiera dar a un caudillo el necesario respaldo publicitario. La última gran oportunidad en este sentido fue la que tuvieron políticos populistas como Vargas o Perón en los años 30 y 40 cuando, como consecuencia de la primera gran etapa de industrialización, surgió un proletariado urbano oscilante que estuvo dispuesto a pagar con fidelidad partidista el apoyo económico y social que recibiera. También hoy, como consecuencia, por una parte, de la emigración del campo a la ciudad, que aún se mantiene, y de la falta de trabajo, por otra, se crean continuamente nuevos sectores de población urbana marginada. Sin embargo, mientras tanto la red de los intereses influyentes y organizados alrededor del centro político se ha vuelto tan densa y firme que uno tiene que ser escéptico con respecto a la posibilidad de que pueda ser quebrada por un político con dotes de caudillo.

6.

La explicación del poder de los intereses organizados ofrece una buena oportunidad para volver sobre la mencionada tesis de

plantean una exigencia amplia a sus miembros, ha sido tomado también en cuenta por la reciente investigación politológica sobre América Latina al recurrir al corporativismo como modelo de interpretación. Cfr. Fredrick B. Pike y Thomas Stritch (comps.), *The New Corporatism. Social-Polical Structures in the Iberian World*, Notre Dame 1974, especialmente los trabajos de Ronald C. Newton y Philippe C. Schmitter.

24. La formación y conservación de alianzas políticas firmes es uno de los temas centrales del estudio de C. W. Anderson, que hasta ahora sigue siendo el

C. Tilly acerca del desarrollo de la violencia en Europa. Como hemos visto, esta tesis sostiene que las formas de violencia socio-política difusas, reactivas, que se remontan a individuos o pequeños grupos, han sido sustituidas por acciones violentas a cargo de grupos secundarios. En contra de la aplicación de esta tesis a América Latina podría objetarse que la mayoría de los cambios económicos, culturales, sociales y políticos que tuvieran lugar en Europa en el siglo XIX, se iniciaron en el subcontinente sólo con un gran retraso temporal y que, además, en virtud de haber sido inducidos por influencias extrañas, a menudo sólo tuvieron lugar de forma interrumpida o fragmentaria. Sin embargo, pienso que la ley del desarrollo de la violencia socio-política por él observada vale también, en términos generales, para América Latina. Deseo ahora intentar demostrar la creciente despersonalización de la violencia en el subcontinente tomando en cuenta el cambio de los actores de la violencia, sus motivos y objetivos, sus procedimientos y sus víctimas.

a) El más notorio es el cambio en el ámbito de los actores de la violencia. Ahora como antes, el actor más importante que recurre a la coacción física para la imposición de sus objetivos políticos sigue siendo el militar. Pero mientras que hasta fines del siglo XIX se trataba aquí de grupos de la más variada composición, que se mantenían unidos sólo en virtud de su disposición común a seguir a un conductor a quien se le daba el título de "general", en la actualidad las fuerzas armadas constituyen un cuerpo organizado, burocrático, estrictamente estructurado jerárquicamente, cuyos miembros están sometidos a una intensa preparación profesional y que rigen su comportamiento por reglas impersonales.[25] Un poco exageradamente podría decirse que en el siglo XIX, el ejemplo personal del conductor signaba el estilo de la tropa, mientras que ahora es al revés: el espíritu y el estilo de las diferentes fuerzas armadas se refleja en las manifestaciones y opiniones de sus oficiales superiores. Entre los numerosos generales que actualmente

mejor análisis de las características distintivas del proceso político en América Latina. Anderson, *Politics*, capítulo 4, cfr. nota 4.

25. Con respecto a este cambio, véase Klaus Lindenberg, "Zur politischen Funktion des Militärs in Lateinamerika" en del mismo autor (comp.), *Politik in Lateinamerika*, Hannover 1971, págs. 61-81, especialmente págs. 65 y ss.

actúan como presidentes de gobiernos militares no hay casi ninguno que se distinga por su talento especial de conducción. Las otras instituciones de seguridad del Estado, la policía y los servicios secretos, están sometidas a la misma tendencia de burocratización. Ello se expresa, entre otras cosas, en la organización de carreras profesionales especiales para los expertos en la violencia estatal. Si se dirige la atención a los grupos sociales que aspiran a imponer sus exigencias con métodos violentos, salta también a la vista que la iniciativa de los individuos ha pasado, en gran medida, a grupos colectivos. Un ejemplo al respecto es el de los obreros industriales quienes, en lugar de acciones violentas anarquistas o de pequeños grupos, como eran frecuentes a comienzos del siglo, llevan a cabo actualmente acciones masivas planeadas por los estados mayores de los sindicatos, tales como demostraciones o huelgas. Algo similar vale para los estudiantes, cuyas marchas de protesta, ocupación de edificios u otros actos similares, la mayoría de las veces son realizados por agrupaciones políticas organizadas y sus partidarios. Hasta en los grupos guerrilleros, en un plazo relativamente breve, desde que esta forma de violencia política encontrara difusión en América Latina, se ha producido un claro desplazamiento desde un estilo de lucha centrado en un líder (Cuba, Guatemala, Bolivia) a un más fuerte acentuamiento de organizaciones con capacidad funcional (Uruguay y Argentina.) [26]

b) Junto con este desplazamiento de la violencia personal por la organizada, ha tenido lugar una modificación de la estructura de motivos y objetivos de los actos políticos coactivos. Mientras que los actos de violencia surgidos de decisiones individuales dependen en su realización fuertemente del talante y de la actitud afectiva de los respectivos actores, la estructura transpersonal de las organizaciones garantiza que sus miembros, en su comportamiento, por lo general, dejen de lado sus motivos personales y sus reacciones afectivas. En realidad, sobre todo en los países "desarrollados" de América Latina, sólo un porcentaje muy reducido de la violencia política se debe a ambiciones o

26. Ver al respecto, en general, Robert F. Lamberg, *Die Guerrilla in Lateinamerika,* Munich 1972; Fritz René Allemann, *Macht und Ohnmacht der Guerrilla,* Munich 1974.

sentimientos de venganza de políticos individuales. Por lo general, en primer plano, se encuentran objetivos generales, es decir, que afectan a un gran círculo de personas: por ejemplo, la mejora de la situación de los salarios (sindicatos), el mantenimiento de la autonomía o de los esfuerzos de hegemonía (militares) o la realización de un proyecto de nueva conformación de la política y la sociedad (guerrilla). Como los actos de violencia son realizados por personas, se requiere necesariamente una voluntad individual de acción y una disposición individual al riesgo por parte de los actores. Pero la lógica de la mayoría de las acciones de violencia política no sigue estas motivaciones individuales, sino que se vincula a las condiciones de existencia y de expansión de los grupos sociales a cuyo servicio se encuentran los actores.

c) Por lo que respecta al refinamiento y a la crueldad del actuar violento, no es posible, desde luego, establecer ninguna diferencia esencial en comparación con tiempos pasados. En cambio, parece digno de ser tomado en cuenta el enorme aumento de la amplitud y eficiencia con las que en la actualidad se hace uso de las técnicas más brutales de la violencia a través de la utilización de la organización y de la técnica. La permanente aplicación de la tortura, el difundido establecimiento de casas para la muerte y de campos de concentración, muestra que la emancipación de la técnica y la organización en el ámbito de la violencia política no constituyen una experiencia reservada a Europa y a los países socialistas, sino que también en América Latina se han convertido en un amenazante desafío moral.

d) Si hiciera falta otra prueba de la tendencia a la despersonalización de la violencia política, ella podría ser proporcionada considerando sus víctimas. Así como, por lo general, los actores de la violencia no se guían por sus concepciones y sentimientos personales, así también carece de sentido buscar en las víctimas rasgos individuales que las predestinara a ser objeto de la violencia. El acto de violencia se vincula casi siempre a la pertenencia a una determinada categoría o grupo social: Esto vale tanto para el rapto de dirigentes de empresas extranjeras como para los atentados contra oficiales superiores y miembros del gobierno; para la detención de obreros huelguistas o de estudiantes en demostraciones, al igual que para

el aniquilamiento de guerrilleros presos. Siempre la acción de lesión o muerte no apunta a la víctima en tanto tal, sino al ente colectivo que se encuentra detrás de ella y que debe ser afectado y debilitado. Aun en el caso de las ejecuciones, que aparentemente se dirigen exclusivamente a personas a causa de determinadas características individuales (por ejemplo, a causa de su talento de conducción política o por que son consideradas como traidores), a más de la manifiesta intención de matar, está siempre el deseado efecto general de demostración e intimidación que tiene que ser considerado como un motivo de acción no menos importante.

7.

El cambio de las condiciones socio-económicas y políticas en América Latina y la transformación de las formas de la violencia política que se acaban de indicar, permiten inferir la misma conclusión: el caudillismo, en tanto principio estructural y de conformación política, ha perdido importancia en los últimos decenios y probablemente en el futuro la perderá aún más. Esto no significa que algún día no haya de surgir en América Latina algún caudillo. Lo que aquí se presenta es más bien una tendencia general que no excluye la posibilidad de desarrollos especiales en algunos países o en sectores parciales de estos países.

a) Estos desarrollos especiales son concebibles, sobre todo, porque la originaria tierra de cultivo del caudillismo, es decir, las relaciones de dependencia personalizadas, siguen jugando un papel importante en la economía, la política y la sociedad de la mayoría de los Estados latinoamericanos. No es casual que un volumen colectivo sobre estructuras de poder en América Latina, publicado recientemente, tenga como objeto el tema de las relaciones patrón-clientela.[27] Lo notable es que estas relaciones se encuentran no sólo en las sociedades tradicionales sino que se imponen también en ámbitos sociales en los cuales ya se ha producido, en gran medida, la modernización y la diferenciación

27. A. Strickon y S. M. Greenfield (comps.), *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems,* Albuquerque 1972.

funcional de las estructuras. Así, por ejemplo, S. M. Greenfield, en un estudio sobre una pequeña ciudad en el Estado de Minas Gerais (Brasil), demuestra que el médico y el abogado del lugar, debido a sus aportes profesionales –es decir, no sobre la base de ventajas heredadas, tales como propiedad de latifundios, prestigio social, etc.– habían logrado que la mayoría de los habitantes fueran deudores suyos, con lo cual habían conquistado también una posición política clave.[28] Posiblemente tiene razón J. F. Médard cuando afirma que la tendencia a la burocratización, que caracteriza la época actual, ha desplazado al sistema de clientela como principio decisivo de la estructura social; pero que, al mismo tiempo, lo promueve como un medio auxiliar que mantiene flexibles y en condiciones de funcionamiento a las organizaciones burocráticas.[29]

b) Además, habrá de formularse la hipótesis de que el caudillismo, aún en las naciones relativamente "desarrolladas" de América Latina, tiene probabilidades de desarrollo futuro allí donde aparezcan movimientos sociales que todavía no han adquirido una firme forma organizativa. Nos referimos a rebeliones ocasionales de trabajadores rurales y arrendatarios, a manifestaciones de protesta de habitantes de los barrios miseria de las ciudades, pero también a movimientos estudiantiles y guerrilleros en su estadio inicial.[30]

En esta fase preparatoria e inicial, el líder enérgico, consciente de sí mismo y que irradia confianza en la causa común, puede asumir en un movimiento la función de la organización que (aún) falta, con lo que se vería en cierto modo confirmado el argumento inferido de la historia del caudillismo y según el cual el caudillo es una especie de sustituto de institución. Y viceversa, la historia del populismo en América Latina enseña

28. Sidney M. Greenfield, "Patronage, Politics and the Articulation of Local Community and National Society in Pre-1968 Brazil" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* vol. 19, núm. 2, 1977, págs. 139-172.

29. Jean François Médard, "Le Rapport de Clientèle. Du phénomene social a l'analyse politique" en *Revue Française de Science Politique,* vol. XXVI, núm. 1, 1976, págs. 103-131, especialmente pág. 127.

30. Con respecto a los movimientos de protesta rurales cfr. Gerrit Huizer, *Peasant Rebellion in Latin America,* Harmondsworth 1973, págs. 120 y ss.; para los movimientos guerrilleros véase Lamberg, págs. 49 y ss., cfr. nota 26; Allemann, págs. 196 y ss., cfr. nota 26 y Alain Labrousse, *Die Tupamaros. Stadtguerrilla in Uruguay* (traducción), Munich 1971, págs. 30 y ss.

que especialmente los políticos populistas muy ambiciosos suelen ser reticentes en otorgar a su movimiento el marco institucional sólido de un partido, precisamente en virtud del bien fundado temor de perder con ello su posición clave.

c) Como fuerza política dominante, el caudillismo se encuentra actualmente con mayor frecuencia en aquellos países que, a causa de su atraso socio-económico, recuerdan mucho las condiciones que, en general, imperaban en América Latina en el siglo XIX.[31] Se trata, sobre todo, de países relativamente pequeños como Panamá, la República Dominicana, Haití, Cuba y Paraguay, en los que, debido a la superficie limitada, al reducido número de habitantes y a las estructuras económicas y sociales no muy complejas, un solo político todavía tiene la posibilidad de reunir y elaborar todas las informaciones políticamente relevantes. Naturalmente, en cada caso concreto, podría ponerse en tela de juicio hasta qué punto es posible encontrar en un Trujillo, en un Stroessner, en un Duvallier o en un Torrijos alguna huella de aquella irradiación carismática que más arriba fuera señalada como una de las características del auténtico caudillo. En todo caso, estas dictaduras unipersonales se aproximan más al tipo ideal de la dominación caudillista que los gobiernos a cargo de grandes grupos organizados, sin que importe en este caso el que se trate de militares, asociaciones de intereses o partidos políticos.

31. En este sentido argumenta también Collier, pág. 328, cfr. nota 7.

EL ESTANCAMIENTO COMO RESULTADO DE UNA 'REVOLUCIÓN A MEDIAS'. OBSTÁCULOS Y OMISIONES DE DESARROLLO EN LA ARGENTINA PERONISTA

1. Aclaraciones conceptuales

Antes de entrar a analizar el desarrollo histórico de la Argentina durante los últimos cuatro a cinco decenios, explicamos brevemente los conceptos que servirán de guía en este estudio: se trata de los conceptos *revolución, situación prerrevolucionaria* y *crisis*. Su determinación no es una cuestión que pueda ser solucionada arbitrariamente como una mera cuestión de definición, sino que es una decisión de considerable alcance teórico. Según se establezcan exigencias altas o bajas con respecto al potencial de transformación política y socio-económica de los movimientos revolucionarios, habrán de juzgarse diferentemente los aportes de estabilización y de institucionalización de los gobiernos posrrevolucionarios. Según como se defina la situación prerrevolucionaria, diferirán las concepciones acerca de si estaban dadas o no las condiciones necesarias para un cambio revolucionario del sistema.[1]

Si hace no mucho tiempo Dahrendorf podía quejarse de que la problemática de la revolución en la primera mitad del siglo XX había sido tratada por la sociología de una manera extremadamente negligente,[2] desde hace varios años se observa

1. Es evidente que no puede ser elaborada en una aclaración conceptual previa de este tipo, toda la discusión acerca de los términos utilizados. Es inevitable una cierta selectividad con respecto a los criterios que son considerados relevantes para la definición. Pero parece sostenible aceptar esta unilateralidad a fin de proporcionar un marco conceptual de referencia para las consideraciones siguientes que, en cierto modo, sea coherente y no basarlas en una vaga comprensión previa de los conceptos utilizados.

2. R. Dahrendorf, "Über einige Probleme der soziologischen Theorien der Revolution" en *Archives Européennes de Sociologie* 2, 1961, págs. 153 y ss.

al respecto un claro cambio. El número de publicaciones sobre esta temática ha aumentado velozmente.[3] Desde la Revolución Francesa, la noción de "revolución" está ligada a la de violencia colectiva y a la de participación de las masas; actualmente se nota una tendencia a otorgar mayor importancia al aspecto estructural de las transformaciones amplias y profundas del orden político y social.[4] La importancia de la violencia es relativizada argumentando que en la civilización técnico-científica, a más de los medios de la pura fuerza, se dispone de mecanismos comunicativos, técnicos y manipulativos de coacción para imponer cambios fundamentales. En contra de la supervaloración de la participación de las masas se objeta que no es comprensible sin más por qué las injusticias sociales y las contradicciones estructurales hayan de tener que ser eliminadas sólo a través de la presión "desde abajo" y no, por ejemplo, "desde arriba", mediante la acción de élites reformistas. Nos llevaría demasiado lejos analizar la validez de estos argumentos. Pero como el papel de la violencia y de las masas populares no deja de ser relevante para la evaluación del peronismo, parece adecuado incluirlo en la definición de revolución que a continuación se propone. Ella comprende 4 características:

1. La profunda transformación de las estructuras de una sociedad en cuyo centro, por lo pronto, se encuentra el sistema político. La "Revolución" industrial o la técnico-científica no son revoluciones en sentido estricto.[5]

3. Cfr., entre otros, K. v. Beyme (compilador), *Empirische Revolutionsforschung* 1973; C. Johnson, *Revolutionstheorie*, Colonia 1971; H. Arendt, *Über die Revolution*, Munich 1963; L. Stone, "Theories of Revolution" en *World Politics* 18, 1966, págs. 159 y ss.; P. Calvet, *A Study of Revolution*, Oxford 1970; K. Lenk, *Theorien der Revolution*, Munich 1973; M. Jänicke (comp.), *Herrschaft und Krise*, Opladen 1973, especialmente parte III; J. Dunn, *Moderne Revolutionen*, Stuttgart 1974; T. Schieder, *Revolution und Gesellschaft*, Friburgo 1973; A. Gehring, "Zur Theorie der Revolution" en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 23, 1971, págs. 672 y ss.; H. Hartmann, "Wissenschaft und Revolution" en *Soziale Welt* 25, 1974, págs. 386 y ss.

4. Cfr. P. Schneider "Revolution" en *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 1966. Ver también Beyme *op. cit.*, pág. 20 y ss. Paralelamente a esto se realizan esfuerzos para ampliar el concepto de violencia y aprehenderlo estructuralmente. Cfr. D. Senghaas (comp.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, Francfort 1972.

5. Con respecto a la distinción entre un concepto amplio y uno restringido de revolución, cfr. R. Dahrendorf, "Revolution" en *Wörterbuch der Soziologie*,

2. Un cambio político de este tipo no sólo implica que las posiciones gubernamentales tienen que ser ocupadas por otras personas, sino también que debe ser modificada la estructura del poder.[6] Ello se manifiesta en el hecho de que en el futuro les estará vedado a los grupos dirigentes tradicionales el acceso a posiciones políticas claves que, en cambio, se abre para las nuevas élites sociales.
3. Una revolución no puede agotarse en la negación y destrucción de lo existente. Más bien, siguiendo a Hannah Arendt, hay que exigir que desde el centro de organización política transformado se fijen nuevas líneas de orientación para el desarrollo político, económico, social y cultural.[7] Es decir, tiene que prepararse un programa alternativo para asumir el futuro nacional y traducirlo en medidas concretas.
4. Con respecto a la forma como se lleva a cabo el cambio revolucionario, hay que destacar tres características parciales: Primero, una fuerte concentración temporal de los procesos de transformación; segundo, la movilización política de amplios sectores de la población (¡participación de las masas!); tercero, la irrupción de la violencia manifiesta.[8]

Para definir más precisamente la situación prerrevolucionaria puede recurrirse al concepto de crisis, tal como fuera primeramente desarrollado en la politología americana por Almond, Pye, Verba, Binder y Coleman y, en época más reciente en Berlín, por Jänicke y otros.[9] Jänicke considera que un sistema social está

Stuttgart 1969, págs. 899 y ss.; artículo "Revolution" en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York 1972, pág. 501.

6. En la literatura existe amplio acuerdo acerca de esta característica. Cfr., por ejemplo, V. Rittberger, "Über Sozialwissenschaftliche Theorien der Revolution –Kritik und Versuch eines Neuansatzes" en Beyme, *op. cit.*, págs. 39 y ss., 43.

7. Arendt, *op. cit.*, págs. 41 y ss.

8. En muchas definiciones se sigue otorgando importancia central a estas características. Cfr., por ejemplo, los trabajos de S. P. Huntington, R. Tanter y M. Midlarsky en el volumen colectivo compilado por von Beyme (págs. 92 y ss. y págs. 135 y ss.) y el modelo de revolución de Calvert, págs. 29 y ss.

9. Ver al respecto S. Rokkan, "Die vergleichende Analyse der Staaten – u. Nationenbildung: Modelle und Methoden" en W. Zapf (comp.), *Theorien des sozialen Wandels*, Colonia 1971, págs. 228 y ss.; L. Binder y otros, *Crises and*

en crisis cuando, objetivamente, se encuentra bajo una fuerte presión transformadora y produce de por sí una concepción para mejorar estructuralmente la situación. Distingue entre crisis estructurales, por una parte, y crisis agudas, por otra.[10] Crisis estructurales son, en el sentido que le dan los científicos agrupados alrededor de Pye y Almond, por ejemplo, el problema que en el transcurso del desarrollo del Estado nacional se le plantea a la élite política, acerca de cómo la administración del Estado puede alcanzar y, a la vez, controlar toda la población y todas las regiones del país (crisis de penetración); la cuestión de cómo dar a la población una conciencia nacional y un sentimiento de pertenencia a la nación (crisis de identidad); la dificultad para lograr entre los diferentes grupos y organizaciones que participan de la voluntad política, un consenso acerca de la estructura política del sistema y la forma de gobierno (crisis de legitimidad); la necesidad de abrir canales institucionales para los sectores sociales emergentes a fin de que puedan articular sus concepciones políticas (crisis de participación), etc.[11] Las crisis estructurales desembocan en crisis agudas cuando el dirigente político no logra proporcionar mecanismos adecuados para la solución de las tensiones y problemas que se presentan. En la crisis aguda, la situación se radicaliza y desemboca en un conflicto entre los grupos movilizados e irritados por la crisis y los que detentan el poder. Si estos últimos fracasan se producen su derrocamiento, lo que a su vez puede –aunque no necesariamente– conducir a una profunda transformación político-social. Los derrocamientos pueden ser de signo reaccionario o tener como consecuencia una contención de la crisis aguda sin afectar la crisis estructural.[12] Para completar esta exposición, cabe mencionar aquí brevemente la distinción entre fase revolucionaria tardía y fase posrevolucionaria. Por fase revolucionaria tardía ha de entenderse el período que sigue inmediatamente después de la fase propiamente revolucionaria. En ella, la élite revolucionaria amplía sus posiciones de poder recién conquistadas y consolida su obra. En la fase posrevolucionaria, en cambio, los revolucionarios son reemplazados por gobiernos que posiblemente se sienten menos obligados con respecto a los objetivos revolucionarios y, debido a la mayor distancia temporal con la revolución, pueden adoptar con respecto a ella una actitud crítica.[13] No siempre es fácil distinguir claramente entre la fase revolucionaria tardía y la fase posrevolucionaria; a veces se siguen sin interrupción.

Para facilitar la comprensión de las consideraciones siguientes, habrá de darse ahora una visión temporal de los períodos de la historia argentina que aquí interesan, es decir desde 1930 a 1970, aplicando el esquema de fases que se acaba de exponer. Los años que van de 1930 a 1943 constituyen la fase crítica prerrevolucionaria. Hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la crisis se mantuvo en el nivel latente de una crisis estructural y luego se agravó transformándose en crisis aguda. Los años del ascenso peronista al poder, como así también los primeros años del gobierno de Perón (1944-49) constituyen la fase propiamente dicha de la revolución [14] aunque, como habrá de verse, la expresión "revolución" es demasiado pretenciosa para el aporte efectivo de transformación del peronismo.[15] El restante período del gobierno de Perón, desde 1950 a 1955, será

Sequences in Political development, Princeton 1971; Jänicke; G. A. Almond y otros (comps.), *Crisis, Choice and Change*, Boston 1973.

10. Jänicke, *op. cit.*, pág. 16.
11. Cfr., los títulos de los capítulos del volumen de Binder y otros.
12. Así correctamente Jänicke, *op. cit.*, pág. 17.

13. Las expresiones revolución tardía y posrevolucionaria se refieren, sobre todo, al aspecto temporal en el desarrollo político tras una revolución. Desde un punto de vista más estructural, los gobiernos de la fase revolucionaria tardía o posrevolucionarios que no se vinculan a la obra revolucionaria o hasta apuntan a la eliminación de la situación creada por la revolución tienen que ser clasificados como antirrevolucionarios.

14. Aquí son considerados como una fase los años 1943-1945 en los cuales Perón logró una influencia política decisiva sólo dentro del gobierno militar, y los primeros años de su gobierno 1946-1949.

15. A algún lector podrá parecerle extraño que aquí se investigue el peronismo desde el punto de vista de su contenido revolucionario. En la breve fase gubernamental de octubre de 1973 a julio de 1974, Perón ofreció más la imagen de un estadista conservador que la de un osado renovador. Sin embargo, hay que recordar que el mismo Perón, durante 15 años, desde su derrocamiento hasta su reelección, fue admirado por amplios sectores de la población argentina, entre ellos no pocos intelectuales, como conductor de masas y revolucionario. Desde luego no puede confiarse en las corrientes concepciones cambiantes de las intenciones y del papel histórico de este estadista. En todo caso, el régimen peronista, desde su pretensión y de sus medidas realmente llevadas a cabo, representaba un corte tan importante en la historia política de la Argentina, que la tesis de la revolución merece ser examinada seriamente.

designado como fase revolucionaria tardía. Los regímenes siguientes, que gobernarán desde la caída de Perón en 1955 hasta su reelección en el año 1973, serán clasificados como posrrevolucionarios.

2. La crisis prerrevolucionaria [16]

El ingreso de la Argentina en una amplia crisis estructural nacional a comienzos de los años 30 puede ser sólo comprendido si antes se hace referencia a algunas modificaciones esenciales en las condiciones de desarrollo del país en aquella época. La más importante de ellas fue la crisis económica de 1930, que tuvo como consecuencia un cambio fundamental en las relaciones de la Argentina con los países industriales europeos. Las dificultades que después del retorno al proteccionismo tuvo el país para colocar en los mercados europeos sus productos tradicionales de exportación, cereales y carne, puso súbito fin al crecimiento de su actividad agropecuaria. El traspaso de los capitales que hasta entonces habían estado ligados al sector agropecuario provocó un brusco desarrollo de la industria liviana y de bienes de consumo, con todos los desajustes sociales y distorsiones de ingresos que suelen ser característicos del estadio de una incipiente industrialización. También en el ámbito demográfico se produjo un cambio esencial. Mientras que hasta entonces, sobre todo en los decenios antes y después del comienzo del siglo, la Argentina había sido una de las metas predilectas de la emigración europea (principalmente de proveniencia europea), la corriente inmigratoria disminuyó notoriamente. En su lugar se produjo una masiva migración interna de grupos campesinos y de habitantes de pequeñas ciudades del oeste y norte argentinos hacia las grandes ciudades del este, del llamado Litoral.[17] El despoblamiento de las provincias y la concentración unilateral de la población en la costa oriental, especialmente en el Gran Buenos Aires, reforzaron la ya existente tendencia a la urbanización y la distorsión estructural regional. Otra diferencia importante con los años anteriores fue el sacudimiento de la estabilidad política y de la continuidad constitucional. Ello se manifestó, por lo pronto, en el hecho de que, después de unos 70 años de sucesión regular de gobiernos elegidos constitucionalmente, en 1930 los militares dieron un golpe de Estado, se apoderaron del poder y obligaron a renunciar al presidente constitucional. A pesar de que el gobierno pasó pronto a manos civiles, el putsch dejó huellas persistentes en la vida política del país. La usurpación ilegal del poder y el fraude electoral se convirtieron en uno de los rasgos más notorios de esta época.

Para poder aprehender con precisión los problemas y dificultades con los que se vio enfrentado el país en virtud de las modificadas condiciones internacionales y nacionales, parece conveniente recurrir al esquema de desafíos nacionales o crisis ya mencionado y desarrollado por el grupo de investigadores formado alrededor de Almond y Pye. Entre las dificultades estructurales por ellos indicadas, hay por lo menos cuatro que son relevantes para la situación de la Argentina entre 1930 y 1943: la crisis de identidad, la crisis de legitimidad, la crisis de distribución y la crisis de participación.[18] A ellas hay que agregar, como un desafío más, la crisis de dependencia que también en aquella época se volvió virulenta.[19] La crisis de identidad fue

16. Las reflexiones que se presentan en ésta y en la siguiente sección constituyen en lo esencial un resumen del capítulo correspondiente de mi libro *Der Peronismus 1943-1955*, Hamburgo 1974 (Traducción abreviada: *El peronismo 1943-1955*, Buenos Aires 1981). Todavía falta una convincente presentación completa del desarrollo de la Argentina desde 1930 hasta el putsch militar de 1943. Este tema es tratado, entre otros por A. Ciria y otros, *La Década Infame*, Buenos Aires 1969; T. S. Di Tella y otros, *Argentina, Sociedad de Masas*, Buenos Aires 1968; P. H. Smith, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires 1968; R. Puiggros, *La democracia fraudulenta*, Buenos Aires 1968; H. S. Ferns, *La Argentina*, Buenos Aires 1973; J. A. Ramos, *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina*, tomo 2, Buenos Aires 1965; M. Navarro Gerassi, *Los Nacionalistas*, Buenos Aires 1969.

17. Cfr. G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires 1962, págs. 229 y ss.; M. Margulis, "Sociología de las migraciones" en *Aportes* 3, 1967, págs. 5 y ss.

18. Cfr., para lo que sigue Waldmann, *op. cit.*, págs. 39 y ss.

19. Con respecto a la problemática de la dependencia se ha publicado en los últimos años en América Latina un gran número de trabajos que comienzan a ser receptados también en la República Federal de Alemania. Cfr., por ejemplo, T. T. Evers y P. von Wogau "'dependencia': lateinamerikanische Beiträge zur Theorie der Unterentwicklung" en *Das Argument* 79, 1973, págs. 404 y ss.; Senghaas, *op. cit.* Mientras el grupo de investigadores reunidos alrededor de Almond, Pye y Binder manifiestamente a menudo subvaloró la importancia de

provocada por varios desarrollos en parte superpuestos: En primer lugar, a través de la pérdida de prestigio del sector alto tradicional que hasta entonces había ocupado incontestablemente la cúspide de la pirámide de los estratos sociales y representado los valores y convicciones nacionales; además, por la exigencia que, infructuosamente, planteaban las capas inferiores de la población urbana –que iban en rápido aumento– de que se reconociera que formaban parte de la Nación y se las integrara socialmente; finalmente, por la inseguridad que, después de la crisis económica mundial, se iba difundiendo cada vez más acerca de la nueva ubicación económica, política e ideológica del país en el modificado contexto internacional. La crisis económica mundial provocó, al mismo tiempo, la crisis de dependencia. Pues ella destruyó la ficción, mantenida hasta entonces en las relaciones comerciales, de que existía una consideración recíproca y posibilidades equilibradas de ganancia. En lugar de ello, surgió una intensa lucha por la defensa de los intereses nacionales. En esta lucha, la Argentina tuvo pronto que comprender que era claramente inferior a su más importante socio del intercambio comercial, es decir, Gran Bretaña. La crisis de distribución estuvo en parte vinculada a la agudización de las condiciones de la competencia internacional. Así como Inglaterra se desembarazó de las consecuencias negativas de la recesión de la economía mundial haciéndoselas pasar a la Argentina, así también, dentro del país, los grupos económicos dirigentes hicieron pasar las pérdidas de sus ganancias resultantes de la reducción del volumen de exportación a los sectores socialmente más débiles. Por otra parte, tal como se ha dicho, la crisis era un fenómeno concomitante de la industrialización llevada a cabo con excesivo apresuramiento y que hizo surgir, sobre todo en el Gran Buenos Aires, un proletariado que en gran medida quedaba

la dependencia económica externa y por ello no la incluyó entre sus crisis, últimamente algunos autores tienden a responsabilizar a este factor de todas las dificultades y obstáculos que impiden un progreso continuado del desarrollo en los países del Tercer Mundo. Esta forma de consideración simplificante y totalizante equivale a una nivelación de importantes diferenciaciones que ya habían sido elaboradas. Aquí se intenta una solución de compromiso entre ambas corrientes al agregar al esquema de las crisis formulado por Almond y Pye la cuestión de la dependencia como otro desafío central, sin desconocer por ello, naturalmente, que se encuentra en un nivel algo diferente.

librado a la arbitrariedad de los empresarios y en parte vivía al margen del mímino vital. La crisis de participación se debía al hecho de que en todos los niveles del proceso político, comenzando por los factores de poder más subordinados hasta llegar a la cúspide del gobierno, y hasta en los partidos de la oposición, el poder era administrado por una pequeña minoría que, con astucia y violencia, se imponía frente a la mayoría y lo utilizaba para su propio provecho material. La crisis de participación desembocó en una crisis de legitimación cuando se fue viendo con creciente claridad que el sistema político, en su estructura tradicional, no estaba en condiciones de hacer frente a los graves problemas y dificultades con los que se veía confrontado. Después que el aparato del Estado había fracasado en la solución preventiva y sucesiva de las crisis particulares, estas últimas, a raíz de su concentración y acumulación, terminaron por poner en tela de juicio al mismo sistema político.

Cuando se había alcanzado este punto del desarrollo, hacia 1940, la crisis estructural nacional se convirtió en una crisis aguda. Varios síntomas indicaron este agravamiento.[20] Por ejemplo, los sindicatos, que se beneficiaban de la tensa situación en el mercado laboral tras el estallido de la guerra mundial, mostraron menor disposición al compromiso que en años anteriores. Los sindicatos comunistas, que eran considerados especialmente militantes, experimentaron un apreciable aumento de afiliados. Los festejos del 1.º de mayo se convirtieron en una manifestación del disgusto de los sectores sociales inferiores con respecto a la situación política y social. Todo indicaba la proximidad de una rebelión contra el orden existente y los gobernantes. Para adelantarse a un derrocamiento violento, en junio de 1943, los militares derribaron el gobierno constitucional y asumieron ellos mismos el poder.[21] Entre los diversos oficiales y grupos de oficiales que aspiraban a ejercer el gobierno pronto se destacó J. D. Perón como el políticamente más capaz. Su liderazgo inoficial dentro del régimen militar fue confirmado por

20. Véase C. S. Fayt, *La naturaleza del peronismo*, Buenos Aires 1967, págs. 86 y ss., 92 y s.; J. C. Portantiero y M. Murmis, *El movimiento obrero en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires 1969, págs. 39 y ss.
21. Cfr. Waldmann, *op. cit.*, págs. 156 y ss.

las elecciones de 1946 en las cuales resultó elegido presidente de la República por la mayoría de la población.

Antes de entrar a analizar la reacción de Perón frente a la crisis estructural nacional, hay que subrayar una vez más su amplitud. Ella no afectaba a uno que otro ámbito nacional, sino prácticamente a todos ellos. Debido a la acumulación y recíproca interconexión de las dificultades estructurales, una estrategia de reformas parciales ofrecía pocas perspectivas de éxito. Pues los esfuerzos para solucionar problemas particulares aislados estaban condenados al fracaso si no se hacía frente a todas las crisis estructurales en su conjunto. Con otras palabras: en vista de la acumulación de problemas, la única respuesta adecuada del sistema político podía ser tan sólo una amplia reorientación, una estrategia realmente alternativa al curso de desarrollo nacional que hasta entonces se había seguido.

Perón ha sido quizás el único presidente de los últimos decenios que estuvo en condiciones de poder llevar a cabo una reorientación global de este tipo, aún en contra de la resistencia de los grupos y fuerzas sociales que persistían en la conservación del status quo. Dispuso de recursos mucho mayores para ejercer el poder que todos sus sucesores y que muchos de sus antecesores.[22] Por lo pronto, hay que señalar que fue uno de los pocos presidentes de la historia contemporánea argentina que llegó al poder a través de elecciones que además no fueron fraudulentas. Como presidente confirmado plebiscitariamente, tenía un crédito de confianza pública que le aseguraba una considerable libertad de acción. Además, no tenía que buscar su respaldo político en diversos grupos y sectores socio-políticos sino que estuvo apoyado por partidarios relativamente homogéneos, es decir, por los integrantes de las clases sociales inferiores. Por ello, podía orientar su política tomando en cuenta las metas e intereses de una clase y no estaba obligado, en la misma medida en que lo estuvieron sus sucesores, a buscar un equilibrio con las pretensiones de otras partes de la población y otros factores de poder.[23] Perón poseía, además, una poderosa atracción carismática. Con su ayuda pudo reunir a su alrededor personalidades capaces y prestigiosas de todos los grupos políticos e ideológicos como así también obtener, sobre todo en el pueblo, un apoyo permanente en favor de su persona y sus ideas. A su lado tenía una mujer con extraordinarias dotes políticas y que le respondía incondicionalmente. Al asumir el poder encontró las arcas del Estado bien provistas. Y, finalmente, tuvo la suerte de asumir el poder en un momento en el que, a raíz de la Segunda Guerra Mundial y de la sustitución, a ella vinculada, de Gran Bretaña por los Estados Unidos como primera potencia comercial del mundo, el cinturón de dependencia que oprimía al país se había aflojado transitoriamente.

3. Una revolución a medias

Podría ahora intentarse dar una visión general de los rasgos esenciales del sistema de gobierno peronista. Sin embargo, esta visión sería siempre fragmentaria debido a la necesaria concentración de la materia. Por ello, es más adecuado orientar esta sección, desde el comienzo, a la cuestión central acerca de si el cambio político-social que tuviera lugar bajo Perón, fue o no revolucionario. Para su respuesta habrá de recurrirse como medio analítico auxiliar al esquema de características desarrollado al comienzo.

1. ¿Tuvo la "revolución" peronista, al menos al principio, su centro en el ámbito político? Esta pregunta puede ser respondida afirmativamente sin reservas. Desde el comienzo, Perón y su movimiento apuntaron a la conquista del aparato estatal a fin de poder llevar a cabo la planeada modificación y renovación de las estructuras sociales.[24]

2. ¿Modificó Perón sustancialmente el sistema político? Dar una respuesta a esta pregunta es mucho más difícil. Por lo

22. *Ibidem.*, págs. 82 y ss.

23. El apoyo por parte de amplias masas de los sectores inferiores de la población significó para Perón una eficaz protección, sobre todo, frente a las intervenciones políticas de las fuerzas armadas. Aun en 1955 las instituciones militares difícilmente se hubieran atrevido a levantarse contra él si no hubieran estado convencidas de que, a raíz del conflicto entre el gobierno y la Iglesia, tenían tras suyo a una gran parte de la población.

24. Waldmann, *op. cit.*, págs. 77 y ss. En general con respecto al gobierno peronista cfr. R. J. Alexander, *The Perón Era*, Nueva York 1965; G. J. Blanksten, *Perón's Argentina*, Nueva York 1967; P. L. Wurm, *Le Peronisme*, París 1965 y C. S. Fayt, *Naturaleza...*

pronto, hay algunos rasgos que parecen justificar una respuesta positiva: Bajo Perón, la clase alta tradicional perdió casi íntegramente su influencia política. Su lugar fue ocupado –por primera vez en la historia del país– por grupos de las capas inferiores y una parte de las capas medias. Paralelamente a este cambio de fuerzas sociales se produjo una amplia transformación de las estructuras políticas. Perón redujo el esquema institucional pluralista de cuño liberal al eje de relaciones entre el ejecutivo estatal por una parte, y el resto de los órganos del Estado y de los grupos sociales, por otra.[25] Al mismo tiempo dio a las decisiones políticas una base social más amplia, animando a los sectores hasta entonces marginados a hacer oír al gobierno sus pretensiones y concepciones.

Sin embargo, omitió garantizar este cambio en las relaciones de poder a través de la correspondiente reforma formal de la Constitución de manera que, junto con el nuevo orden político, quedó también vigente la vieja Constitución de 1853 basada en los principios del Estado de derecho y de la división de poderes. Y aun cuando facilitó y promovió el acceso a las posiciones políticas superiores de los nuevos grupos de élites provenientes de los sectores inferiores, los excluyó al mismo tiempo de las decisiones políticas importantes que cada vez más fueron tomadas por el presidente de la República, es decir, por él mismo.[26] En vista de esta equívoca situación, no puede hablarse de una transformación básica de las estructuras del poder político.

3. ¿Partieron del peronismo impulsos para una amplia transformación del orden social, ofreció un programa alternativo de desarrollo nacional? Por lo que respecta a la segunda parte de la pregunta, hay que reconocer, por lo pronto, que Perón fue uno de los pocos estadistas de la inmediata posguerra que comprendió los obstáculos especiales con los que se enfrentaba el desarrollo de un país atrasado, dependiente de los países industriales avanzados. Los tres temas rectores de su política; la creación de un Estado políticamente soberano, económicamente independiente y socialmente justo, pueden ser considerados

25. Waldmann, págs. 89 y ss.
26. *Ibidem.*, págs. 116 y ss.

como una contribución esencial para la superación de la crisis estructural nacional. Tampoco deja de ser significativo el trabajo de gobierno por él llevado a cabo para la realización de este programa.[27] Se preocupó especialmente por la cuestión social, es decir, por la solución de la crisis de distribución en el sentido del esquema utilizado más arriba. Ya bajo su dirección de la Secretaría de Estado de Trabajo y Previsión Social, como así también bajo su gobierno, fueron sancionadas numerosas ordenanzas y leyes mediante las cuales se mejoró considerablemente la situación jurídica de los trabajadores y, en general, la situación material de las capas inferiores de la población. Otra parte importante de sus medidas tenían por objeto la superación de la dependencia económica externa. Al servicio de este objetivo estaban destinadas, por ejemplo, la protección y promoción de la industria nacional; la amortización de la deuda externa, como así también el paso de importantes empresas extranjeras del sector de servicios a propiedad del Estado; un mayor control estatal sobre las transacciones económicas y financieras de todo tipo, sobre todo en la medida en que eran realizadas con empresas extranjeras. Ya se ha hecho mención a los esfuerzos de Perón para superar la crisis de legitimidad a través de una transformación y ampliación del sistema político. Finalmente, cabe mencionar su intento de solucionar la crisis de identidad. Como respuesta a esta crisis se había pensado, en primer lugar, en la creación de una doctrina propia, el justicialismo. El justicialismo se comprometió a mostrar a la Argentina una "tercera vía" entre la alternativa del capitalismo, por una parte, y del socialismo, por otra.

A primera vista, la obra de gobierno peronista se presenta como un notable intento de superar las crisis nacionales. Sin embargo, si se analizan las cosas más de cerca, surgen algunas debilidades notorias. Ante todo hay que mencionar aquí la circunstancia de que un esencial problema estructural no fue tomado en cuenta en absoluto por el programa político de Perón: la crisis de participación. Lejos de contribuir a su solución, lo profundizó aún más ya que Perón concentró en su persona casi la totalidad del poder de decisión del Estado.[28] De esta manera,

27. *Ibidem.*, págs. 104 y ss.
28. Por cierto que Perón amplió considerablemente el número de los roles

impidió que, a partir de las capas sociales inferiores, se formara una élite política que hubiera conferido estabilidad al proceso de cambio revolucionario. Mientras la cuestión de la participación no estuviera solucionada, tampoco podrían tener éxito los esfuerzos para eliminar la crisis de legitimidad. Pues como Perón pretendía tener el derecho exclusivo de decisión en todos los asuntos políticamente importantes, toda regulación de las posibilidades de participación y de control recíproco de los otros factores políticos de poder quedó necesariamente reducida a algo provisorio. También pueden criticarse las medidas de Perón para eliminar la dependencia económica externa. En su gran parte, se conformaron con introducir correcciones superficiales que no afectaron el núcleo de la problemática de la dependencia. Por una parte, Perón subestimó las dificultades de la creación de una propia industria nacional, sobre todo de una industria pesada; por otra, sobrevaloró la capacidad de sustentación y desarrollo del mercado interno nacional. Estas insuficiencias e incongruencias se reflejan también, en no poca medida, en la ideología peronista, en el justicialismo. Esta no era en absoluto una nueva doctrina social que dejara tras sí a la alternativa capitalismo o socialismo, sino un intento, más malo que correcto, de ensamblar elementos parciales de ambos sistemas en una nueva filosofía social.

4. ¿Se llevó a cabo el cambio político-social iniciado por Perón de una manera temporalmente concentrada, violentamente y con participación de las masas? Sin duda el primer aspecto de la concentración temporal estuvo dado. Perón no desarrolló sus ideas e iniciativas poco a poco a lo largo de su gobierno sino que las presentó al pueblo argentino en sus primeros discursos y medidas concretas como, por así decirlo, un proyecto homogéneo para enfrentarse con el futuro. Con respecto a la segunda y tercera característica, es necesario llevar a cabo una apreciación diferenciada. Ciertamente, bajo el gobierno de Perón se llevaron a cabo numerosas demostraciones masivas entre las cuales se destaca la del 17 de octubre de 1945.[29] Sin embargo,

de participación política y aparentemente incorporó a todo el pueblo al proceso político. Pero la influencia política efectiva, tanto de la amplia masa de sus dirigentes y representantes, fue mínima.

29. Waldmann, págs. 138 y ss.

fuera de esta reunión masiva del 17 de octubre en la cual los obreros espontáneamente se declararon en huelga y salieron a la calle para protestar por la detención de su líder y protector, todas las grandes manifestaciones fueron planeadas y preparadas por la cúspide sindical y por el gobierno. Tuvieron pocos rasgos en común con rebeliones populares o con una auténtica movilización de las bases de la población; fueron puestas en acción "desde arriba", para poner de manifiesto públicamente el apoyo plebiscitario al gobierno. La manipulación y control de los sectores sociales inferiores por parte del gobierno explica, al mismo tiempo, por qué bajo Perón los conflictos violentos fueron más bien la excepción y no la regla. Comparada con el esquema clásico del transcurso de una revolución según el cual los sectores que surgen desde abajo tienen que superar violentamente la resistencia de la élite establecida antes de conquistar el centro político e imponer sus ideas,[30] la situación bajo Perón se presenta más simple. Después de haber logrado, al principio como líder informal del gobierno militar y luego como político apoyado por el favor de las masas, el puesto clave de presidente de la República, disponía de todos los recursos estatales para la realización de sus planes. Consecuentemente, todos los impulsos decisivos de transformación partieron de la cúspide del sistema político y no de las bases. En la medida en que se recurrió a la violencia, ella fue la mayoría de las veces iniciada y puesta en escena por los organismos estatales y, por lo tanto, no superó los límites aceptables para no poner en peligro la estabilidad del sistema político.

El examen de las condiciones que debería satisfacer una revolución nos permite sacar, provisoriamente, la conclusión de que no se puede calificar de revolucionario al peronismo. Tanto en la orientación como en el alcance del proyecto de desarrollo nacional propuesto, aportaba los elementos necesarios para realizar una profunda transformación socio-política y económica, pero contenía, a la vez, una serie de contradicciones y compromisos que hacían de él, más bien, un amplio intento reformista. Contra la tesis de la revolución hay otros dos

30. Cfr., por ejemplo S. P. Huntington, "Modernisierung durch Revolution" en Beyme, *op. cit.*, págs. 92 y ss.

argumentos; la propia visión de Perón acerca de su papel histórico,[31] su actitud con respecto a una eventual reforma agraria y su comportamiento en la fase revolucionaria tardía, a partir de 1950.

En los numerosos escritos y en innumerables discursos de Perón,[32] se encuentran, por una parte, no pocos pasajes en los cuales se presenta como un renovador revolucionario, como el líder de un promisor destino nacional. Sin embargo, al mismo tiempo, en muchas manifestaciones se refleja una desconfianza frente a los ensayos de nuevas estrategias de desarrollo, un profundo escepticismo y casi un temor ante experimentos en el ámbito social y político. Un estudio más intenso de sus concepciones e ideas muestra que lo que le importaba no era una profunda transformación del Estado y la sociedad sino que más bien deseaba mantener la substancia de la estructura político-social, tal como la había encontrado al subir al poder. Si en las estructuras tradicionales introdujo algunas correcciones más o menos significativas, lo hizo tan sólo para poder asegurar y conservar mejor lo ya existente.

Esta actitud permite explicar también su posición en la cuestión de la reforma agraria. Tal como ya se ha mencionado, bajo Perón la clase superior tradicional perdió casi totalmente su influencia política. Sin embargo, en el ámbito social y económico siguió conservando su posición clave. En sus manos estaba concentrada la parte económicamente más productiva del país, es decir, la pampa húmeda. Esta concentración de grandes extensiones en las manos de un grupo pequeño significaba para la economía nacional una pérdida y un riesgo a la vez: Pérdida porque amplias extensiones eran explotadas sólo extensivamente y con ello proporcionaban cosechas mucho más reducidas de las que se habrían obtenido mediante un cultivo intensivo; un riesgo,

31. Naturalmente este argumento no es sobrevalorado en su importancia. Entre los gobiernos del Tercer Mundo es usual que subrayen su propia importancia con el atributo de revolucionario, aun cuando prácticamente no se haya modificado nada en la situación inicialmente existente. Y viceversa es también concebible que un estadista introduzca modificaciones estructurales revolucionarias y que se autocalifique tan sólo de reformista.

32. Banksten, *op. cit.*, págs. 276 y ss., analiza de manera especialmente detallada la ideología de Perón. Una lista de los escritos más importantes de J. D. Perón y de E. Perón se encuentra en Waldmann, *op. cit.*, pág. 312.

porque el sector agropecuario era el más importante para la exportación y, por consiguiente, de las decisiones poco influenciables de una minoría dependía en qué medida el país podía disponer de las divisas que urgentemente necesitaba para comprar materias primas y bienes de capital. A esto se agregaba el hecho de que en la Argentina la propiedad de la tierra había sido siempre la fuente más importante del prestigio social de una persona o de un grupo social de manera tal que sólo podía esperarse una pérdida definitiva del poder de la vieja clase alta en el momento en que perdiera su posición como propietaria de la tierra. Por lo tanto, había una serie de circunstancias que hacían depender el éxito de un proceso radical de transformación de toda la sociedad, de la realización de una reforma agraria. Sin embargo, Perón no estuvo dispuesto a llevar a cabo esta reforma.[33]

De manera especialmente clara se puso de manifiesto el rasgo moderado, cuando no conservador, de Perón en su segundo gobierno, a partir de 1951.[34] Mientras que, por lo general, las fases revolucionarias tardías están caracterizadas por la ampliación y la consolidación de la obra revolucionaria, en el caso del peronismo, el paso de la fase "revolucionaria" a la revolucionaria tardía, constituyó una clara quiebra. A partir de 1950, la revolución iniciada no fue consecuentemente continuada sino que más bien fue dejada sin efecto. El dictador abandonó una buena parte de sus ideas rectoras iniciales y se apartó de aquellos grupos sociales que originariamente lo habían llevado al poder. Bajo la presión de la crisis económica, revisó su política social y favoreció en medida creciente, al empresario a costa del trabajador. Al mismo tiempo, fue infiel a la máxima de su gobierno según la cual no habría de renunciar bajo ningún precio a la independencia económica del país. Buscó y encontró ayuda financiera en los EE.UU. Finalmente, tampoco titubeó en provocar nuevamente la crisis de legitimidad en toda su agudeza

33. Tan sólo limitó el poder de disposición de los latifundistas con respecto a los productos agrarios. Esto se llevó a cabo a través del I.A.P.I., organismo estatal que monopolizara la exportación de granos. Mientras que hasta 1950 el I.A.P.I., logró obtener una parte significativa de las ganancias del negocio de exportación en beneficio del Estado, después de esa fecha se convirtió en una institución que subvencionaba una producción agraria estancada.

34. Waldmann, *op. cit.*, págs. 123 y ss.

al utilizar desconsideradamente para sus fines personales de dominación, todo el potencial de poder del Estado.

El peronismo, puede afirmarse a guisa de resumen, no fue una revolución sino una semirrevolución, una seudorrevolución o una revolución a medias. Esta tesis, a cuya fundamentación empírica estaban destinadas las consideraciones de esta sección, no tiene interés meramente académico sino que tiene gran relevancia para el desarrollo económico, social y político de los decenios siguientes a la caída de Perón. La era posperonista estuvo afectada de doble manera por el experimento seudorrevolucionario de Perón. Al crear un movimiento que se presentaba con pretensiones revolucionarias, proporcionó a los gobiernos reaccionarios siguientes una magnífica oportunidad para colocar su política bajo el lema "represión de los revolucionarios peronistas". Pero, naturalmente, más importante que este "demasiado mucho" es el "demasiado poco", es decir, las omisiones de Perón. Su política de pasos a medias condujo directamente al estancamiento económico al igual que a un empate socio-político, que caracteriza la situación del país desde hace dos decenios. Ambos aspectos de las consecuencias de la política de Perón habrán de ser ahora considerados más de cerca.

4. La reacción: Represión de los peronistas

Desde luego, era de esperar que con la caída de Perón se produjera una pérdida del poder por parte de los peronistas. Pero que el cambio fuera tan radical, que la desperonización del sistema fuera llevada a cabo con tanto celo y profundidad se debió, como ya se indicado, en no poca medida a la culpa del propio Perón. Él mismo había presentado su obra de gobierno como una revolución, a pesar de que más adecuada hubiera sido la modesta designación de reforma, y, con el objeto de subrayar la autenticidad de esta pretensión, no había escatimado lemas de lucha de clases e impulsado la radicalización política a través de la dura persecución de todos los opositores. Después de su caída, esta polarización de los frentes sociales y políticos, que él mismo había iniciado, tuvo consecuencias desfavorables para su movimiento. La polarización fue recogida y desarrollada coherente-

mente por los gobiernos antiperonistas que se sucedieron y fueron entonces los peronistas quienes quedaron excluidos de todas las posiciones políticas importantes mientras que sus adversarios detentaban el monopolio del poder. Es probable que algunos de los políticos que llegaran al poder después de 1955 hayan, efectivamente, creído que a Perón debía negársele toda influencia política en el futuro a fin de salvar al país de posibles daños. Pero presumiblemente para la mayoría de ellos, el estilo pretencioso, demagógico, del dictador derrocado constituyó un magnífico pretexto para afianzar o ampliar su propia posición política y económica. En todo caso, ambos grupos estaban de acuerdo en que, en ningún caso, a los peronistas debería permitírseles en el futuro la reconquista del gobierno.[35]

Desde el punto de vista puramente externo, el período posperonista se divide en dos fases parciales, una que se extiende desde 1955 a 1966 y otra que comprende los años 1966-1973.[36] Ambas fases estuvieron caracterizadas por la proscripción política del peronismo; sin embargo, la discriminación no fue la misma en ambos casos. En el primer caso, tras una operación de limpieza a fondo de los órganos político-estatales, los gobernantes militares estuvieron dispuestos a devolver la responsabilidad política a los partidos. Sin embargo, su intento de ordenar el acontecer político de acuerdo con las reglas de la Constitución no pudo afianzarse por mucho tiempo. Cada elección no fraudulenta puso de manifiesto que ninguno de los

35. Cfr. G. A. O'Donnell, "Un 'juego imposible': Competición y coalición entre partidos políticos en Argentina, 1955-1966" en *Revista Latinoamericana de Sociología* 7, 1971, págs. 103 y ss., 108 y ss.

36. Con respecto a la primera fase cfr., en otros, J. Kirkpatrick, *Leader and Vanguard in Mass Society. A Study of Peronist Argentina,* Cambridge/Mass. 1971; H. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin-America,* Chicago 1971, págs. 104 y ss. Con respecto a la segunda fase, cfr. T. T. Evers, *Militärregierung in Argentinien,* Hamburgo 1972 y R. G. Lupo, *Mercenarios y monopolios en la Argentina de Onganía a Lanusse 1966-1971,* Buenos Aires 1971. Cfr., también el capítulo correspondiente en las exposiciones generales de la reciente historia argentina, por ejemplo, M. S. Ferns, *La Argentina,* Buenos Aires 1969, págs. 267 y ss.; F. Luna, *De Perón a Lanusse, 1943/1973,* Buenos Aires 1972; J. A. Ramos, *Revolución y contrarrevolución en la Argentina,* tomo 2, Buenos Aires 1965, págs. 659 y ss.; además, K. H. Fuchs y otros, "Zur neueren Entwicklung in Argentinien" en *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10, 1972, págs. 1064 y ss.; K. Dressel, "Argentinische Politik und Parteien (1955-1972)" en *Vierteljahresberichte der Friedrich Ebert Stiftung* (= VjFES), 49, 1972, págs. 247-67.

partidos autorizados estaba a la altura de los peronistas, cuyo potencial de electores se mantuvo constante alrededor del 35 al 40 por ciento de los votos depositados. Los dirigentes de los partidos autorizados se encontraban así frente a una difícil situación. O bien aceptaban gobernar apoyados en una minoría de delegados y de la población, o intentaban atraer a los electores peronistas y provocaban con ello de inmediato la intervención de las fuerzas armadas en el escenario político.[37] Bajo estas condiciones, ningún gobierno logró mantenerse durante los seis años que prevé la Constitución.[38] En parte fueron directamente derrocados por los militares; en parte renunciaron voluntariamente ante la presión de estos últimos. Como las instituciones militares tenían también conciencia de este callejón sin salida y como, además, en virtud de la queja general acerca de la ineficacia y corrupción de los políticos, se sintieron alentados a realizar sus propias concepciones de desarrollo, se apoderaron finalmente del poder. Su dominación cubrió la segunda fase parcial del posperonismo, 1966-1973. Al comienzo, el éxito pareció darles la razón. Tras la proscripción de todos los partidos, los peronistas dejaron de sentirse especialmente desplazados. La presencia del ejército en todos los ámbitos civiles aseguró la paz y el orden que amplios sectores de la ciudadanía habían requerido; al mismo tiempo, el producto social bruto presentó notorias tasas de crecimiento.[39]

Sin embargo, detrás de esta fachada impuesta de armonía social y paz política, se iba acumulando mucha insatisfacción. Los políticos de los partidos estaban descontentos porque carecían de toda función; los trabajadores, porque tenían que pagar con salarios reales congelados o menores el progreso económico; las provincias por haber perdido su autonomía; la industria, porque los consorcios internacionales, favorecidos por el gobierno, se habían apoderado de las ramas más dinámicas de la economía; la juventud, sobre todo los estudiantes, porque rechazaban todo tipo de tutela política. El encono general se manifestó de una manera tan súbita como violenta en los desórdenes de mayo de 1969, que culminaron en el llamado Cordobazo.[40] El Cordobazo fue una acción de protesta, llevada a cabo por obreros y estudiantes, con sangrientas luchas callejeras, en contra del gobierno, en Córdoba, la más importante de las capitales de provincia del país. Súbitamente se mostró a las fuerzas armadas cuán frágil y cambiable era el apoyo que la población prestaba al sistema político creado por los militares. Con ello se inició, al comienzo dentro del grupo militar y más tarde a través de contactos con los factores políticamente importantes del país, una lenta reorientación que fue allanando la vuelta hacia un régimen constitucional.[41] Lo esencialmente nuevo de este cambio fue que esta vez los militares no insistieron en su tradicional veto contra toda participación de los peronistas en el gobierno. De esta manera, por primera vez después de 18 años, quedó abierto para el peronismo el camino para un retorno político legal. Con su doble triunfo electoral de 1973, los peronistas demostraron que seguían siendo la fuerza política más fuerte del país.

El triunfo electoral de los peronistas significaba, al mismo tiempo, que los grupos antiperonistas habían fracasado totalmente en sus esfuerzos por convencer a la población que abandonara a Perón y al peronismo. ¿A qué se debió esto? La investigación detallada de las causas de la persistencia de la atracción del peronismo requeriría un análisis exhaustivo que aquí no puede ser llevado a cabo. Ante todo, cabe señalar que la composición

37. El comportamiento intransigente de los militares frente al peronismo puede ser explicado desde el punto de vista sicológico-social como una especie de complejo de culpa por parte de las instituciones militares. Efectivamente, de esta manera ellas pretendían borrar de la conciencia pública el recuerdo de que ellas mismas habían ayudado a Perón a llegar al poder y que hasta poco antes de 1955 habían sido el más importante apoyo de su gobierno.

38. G. A. O'Donnell, quien analiza la situación con la ayuda de la teoría de los juegos, llega a la conclusión de que ninguno de los participantes (es decir, los partidos) podía ganar el juego. O'Donnell, *op. cit.*, pág. 110; cfr., también Kirkpatrick, págs. 48-78.

39. Con respecto a los éxitos de la política económica de Onganía cfr. P. A. Henggeler, *Die industrielle Entwicklung Argentiniens*, Berna 1974, págs. 67 y 71.

40. El Cordobazo ha sido ya analizado en dos libros que, sin embargo, dejan algunas cuestiones pendientes: F. J. Delich, *Crisis y protesta social, Córdoba 1969-1973*, Buenos Aires 1974; B. Balve y otros, *Lucha de calles, Lucha de clases* (Córdoba 1969-1971), Buenos Aires 1973.

41. Con respecto a las distintas etapas de esta oscilación, cfr. Dressel, págs. 252 y s., y del mismo autor, *Politische Nostalgie und gesellschaftliche Realität*. Forschungsintitut der Friedrich Ebert Stiftung. Bonn-Bad Godesberg 1973, págs. 8 y ss.

regional y social de los partidarios del peronismo casi no se modificó, como lo ha señalado, sobre todo, Rouquié.[42] Los partidarios del peronismo procedían, en lo esencial, de dos sectores de la población: de la clase obrera de la parte oriental del país altamente desarrollada y de una alianza de trabajadores rurales, propietarios de minifundios, pequeños empleados, comerciantes, artesanos y gente de negocios de las atrasadas provincias periféricas.[43] Aun cuando puede suponerse que estos grupos de partidarios de Perón, que pertenecían íntegramente a la capa inferior o media baja, puedan haber sido más sensibles a la irradiación carismática de una personalidad política dominante que los integrantes de las capas medias o altas, esta circunstancia no basta para explicar su fidelidad con respecto al caudillo exiliado. Parece más bien ser decisivo el hecho de que, tanto las provincias pobres periféricas, como así también la clase obrera de la modernizada zona oriental del país, bajo los gobiernos de Perón de 1946-1955, por primera vez fueron tomadas en cuenta y apoyadas en sus exigencias, mientras que bajo sus sucesores volvieron a ser víctimas de la discriminación socio-económica o su situación precaria simplemente cayó en el olvido.[44] Otro impedimento esencial para la desperonización de las instituciones políticas y sociales fueron los sindicatos. Una gran parte de ellos habían sido fundados por Perón mismo y ya por ello estaban más vinculados con él que otras asociaciones y factores políticos. No obstante las reiteradas detenciones, destituciones y despidos de dirigentes gremiales peronistas después de 1955, las fuerzas antiperonistas no lograron eliminar a los peronistas de sus posiciones claves en las organizaciones de los trabajadores. Bajo el régimen militar después de 1966, los sindicatos se beneficiaron, además, del desarrollo político general. Pues, debido a los largos años de represión y persecución, estaban mejor organizados que otros factores de poder para operar en la esfera de la ilegalidad. Además, la eliminación de los partidos del proceso

42. A. Rouquié, "Le vote peroniste en 1973", en *Revue Française de Science Politique* 24, 1974, págs. 469 y ss.
43. Cfr. M. Mora y Araujo, "La estructura social del peronismo: Un análisis electoral interprovincial" en *Desarrollo Económico* 56, 1965, págs. 701 y ss. 716.
44. Rouquié, *op. cit.*, pág. 478: "las mismas causas sociales producen los mismos efectos políticos cuando no se ofrece otra alternativa".

político había tenido como consecuencia cierta revaloración de las asociaciones sociales que, en tanto interlocutores del gobierno, pasaron a primer plano. Desde luego, la consolidación de los peronistas y de los sindicatos peronistas fue también posible porque Perón, después de su derrocamiento, no desapareció definitivamente del escenario político sino que, desde su exilio y con su habilidad para manipular, supo seguir dirigiendo su movimiento e imponerse como factor de poder político en el juego de fuerzas nacionales. Después de haberlo logrado durante casi un decenio, lentamente se produjo un cambio en la opinión pública. El descontento con los sucesores de Perón estaba tan difundido que muchos grupos, en parte también aquellos que lo habían combatido antes de 1955, depositaron en él sus esperanzas y comenzaron a orientarse hacia él. Se convirtió en un símbolo de la protesta contra el status quo político y, al mismo tiempo, en punto de cristalización de las exigencias colectivas de un cambio fundamental en lo político y en lo social.[45] Frente a esta presión las fuerzas armadas tuvieron finalmente que ceder; la presión fue tan fuerte que Perón, quien debido a su avanzada edad, posiblemente, hubiera preferido seguir gobernando desde Madrid a través de un lugarteniente político, tuvo que regresar al país y asumir personalmente el poder.

5. Los problemas estructurales no solucionados de la fase posrrevolucionaria

Desde una perspectiva amplia, que prescinde de los diferentes movimientos del ajedrez político y de la secuencia de los gobiernos, la tabuización y proscripción del peronismo por parte de los sucesores de Perón se presenta como una gran maniobra de distracción. Esta maniobra puede ser incluida en la tendencia general, característica no sólo de la Argentina sino también de otros países latinoamericanos, que consiste en dar preferencia en la discusión política a las cuestiones personales frente a los otros problemas. Y aquí se olvida, primero, que la política no puede

45. *Ibidem.*

agotarse en reflexiones tácticas a corto plazo acerca del lanzamiento de determinadas personalidades o su discriminación, sino que tiene una función mucho más amplia que abarca el todo social; y, segundo, se sobrevalora excesivamente el campo de acción que los grupos de intereses y otros factores de poder dejan al político individual.[46] La ridícula polémica después de 1955 acerca de si un partido podía o no llevar el nombre de Perón, de si los peronistas podían o no presentar sus propios candidatos en las elecciones y de si y en qué forma Perón podía influir en el proceso político de la Argentina,[47] hizo olvidar a muchos políticos que el país estaba enfrentado por otros problemas, más importantes: las crisis estructurales a cuya agudización Perón debía la posibilidad de haber asumido el poder y que ahora, tras sus intentos de reforma, en parte enérgicos y en parte superficiales, habían vuelto a presentarse en forma latente.

Esto valía por ejemplo, para la crisis de participación, que nunca había sido asumida seriamente por Perón. Perón había agitado demagógicamente a las masas y se había servido de ellas para amedrentar a los factores de poder que se le oponían, pero había siempre rechazado decididamente los esfuerzos de sus dirigentes para influir en la dirección del Estado. En este punto, sus sucesores no resultaron ser adversarios de la concepción peronista del gobierno sino en realidad sus defensores. También ellos prescindieron de la voluntad política de amplios sectores de la población, aunque sus medidas se dirigieron concretamente *en contra* del peronismo, en cuyo nombre, después de 1955, fueron presentadas las aspiraciones de participación política de las clases inferiores. Como ya se explicara más arriba, a la larga, esta estrategia de represión del peronismo no tuvo ningún éxito. Con la represión no se contuvo la crisis de participación sino que se la agudizó; fue abarcando grupos cada vez más amplios

46. Existe una notoria discrepancia, una especie de "cultural lag", entre la creencia de los sectores cultos de estos países, en el sentido de que individuos aislados con dotes de conducción pueden solucionar los problemas nacionales de desarrollo, por una parte, y el campo de acción de los políticos dirigentes, sumamente reducido en la realidad debido a los grupos de intereses, por otra.

47. Cfr. Kirkpatrick, *op. cit.* (pág. 72), en donde son enumeradas las diversas medidas que fueran tomadas por iniciativa de los militares a fin de evitar un triunfo peronista en las elecciones nacionales de 1963.

de la población, irrumpió súbitamente en la conciencia pública con el Cordobazo y sólo pudo ser puesta bajo control con las elecciones de 1973.[48]

También la crisis de legitimidad tiene que ser contada entre los grandes problemas del país. A pesar de las promesas de lealtad manifestadas por todos los grupos –también por parte de los militares– con respecto al gobierno elegido, no puede suponerse que con la vuelta al orden político constitucional, hace dos años, se haya logrado un consenso definitivo acerca de las reglas vigentes para la polémica política. El manejo y manipulación de las disposiciones jurídicas por razones de oportunidad política, que se sigue practicando ahora como antes, indica más bien la persistencia de la problemática de la legitimidad. Entre los numerosos factores que son responsables de esta insatifactoria situación hay que mencionar la pluralidad de factores políticos relevantes. Más que para ningún otro país latinoamericano, vale para la Argentina la frase de Anderson según la cual continuamente son integrados nuevos factores de poder en el sistema político pero casi nunca desaparece definitivamente uno de ellos.[49] Debido al creciente número de grupos que luchan por la hegemonía, el espectro de fuerzas políticas es cada vez más complejo y la gestión gubernamental más complicada, pues cada grupo confiere validez general a aquellas reglas del proceso político que más le convienen.[50] La situación se vuelve más difícil aún por el hecho de que ninguno de los factores de poder que rodean el centro del Estado es manifiestamente superior a los demás. Su potencial de dominación alcanza, por cierto, para imponer su veto al sector o grupo que se encuentra en posesión del Estado, pero ninguno de ellos tiene suficiente influencia y peso como para poder ejercer la hegemonía política durante un

48. El conflicto entre las bases y la conducción burocrática de los sindicatos es puesto de manifiesto, sobre todo, en las revistas peronistas de izquierda y, en parte, hasta es exagerada. En todo caso, es verdad que en los sindicatos argentinos no puede hablarse de una selección de los funcionarios dirigentes de acuerdo con principios democráticos. Cfr. J. C. Torre, "La democracia sindical en la Argentina" en *Desarrollo Económico* 55, 1974, págs. 531 y ss.

49. C. W. Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics" en P. G. Snow (comp.), *Government and Politics in Latin America*, Nueva York 1967, págs. 231 y ss., 237.

50. Kirkpatrick, *op. cit.*, págs. 49-51, 77 y ss.

período más o menos largo. Este empate de fuerzas se debe, si bien no integramente pero sí en gran parte, a las omisiones de Perón. Pues él fue el único político de los últimos decenios cuyo respaldo en la población era lo suficientemente grande como para formar una élite dirigente que, también después de su salida como presidente, podría haberse impuesto. En la actualidad, las agrupaciones partidistas y de poder pueden conservarse en el gobierno sólo cuando logran, a través de concesiones y compromisos con todas las partes, que los demás aspirantes a ejercer el dominio permanezcan tanquilos.[51] Consecuentemente, la escena política está caracterizada por un permanente regateo y una continua lucha para conseguir pequeñas ventajas locales, puestos, personal y patrimonio político en general. Pero este permanente movimiento en la superficie del sistema político no puede ocultar el hecho de que las estructuras básicas están estancadas y que en un futuro próximo no es de esperar ningún acuerdo que pueda contar con el apoyo de todos los grupos políticos importantes. Uno de los obstáculos principales para un sometimiento voluntario a una concepción de este tipo es la marcada orientación particularista de la mayoría de las organizaciones de poder. Reiteradamente se ha señalado que la población argentina está movilizada políticamente en un alto grado.[52] Lo especial de la situación argentina y que la distingue, por ejemplo, de las democracias estables occidentales ha de verse en el hecho de que esta movilización política sólo en una parte muy reducida fue iniciada y canalizada por los partidos que, al menos en el respecto programático, se orientan hacia objetivos de toda la sociedad, sino que en primera línea ha beneficiado a las asociaciones de intereses que defienden limitados puntos de vista de grupos particulares.[53] La presión continuamente ejercida desde las bases obliga a los cuerpos dirigentes de estas asociaciones a practicar una estrategia política tan intransigente como particularista. De esta manera, el sistema político está sometido a fuertes presiones desde los más diversos lados, lo que dificulta considerablemente una planificación coherente y una conducción exitosa del proceso político por parte del gobierno.

51. Con algunas limitaciones, esto vale también para la coalición de partidos que gobernara el país bajo la conducción de los peronistas (Frejuli). Aun cuando los peronistas, tal como lo demostraran recientemente las elecciones provinciales, siguen siendo la fuerza política más importante del país, debido a las fuertes luchas internas entre las facciones, a la muerte de Perón y a la división de una parte de sus más activos partidarios, ha tenido que soportar en el último tiempo un debilitamiento que ha conmovido fuertemente su posición como factor de poder hegemónico.

52. Con respecto a los diferentes estadios de este proceso de movilización política cfr. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires 1962, págs. 217 y ss.

53. Kirpatrick, *op. cit.*, págs. 147 y ss., 160 y ss.

A más de estas razones enraizadas en el estricto ámbito político, para la explicación de la persistencia de la crisis de legitimidad hay que recurrir también a otras causas que afectan al todo social. Entre ellas hay que señalar, especialmente, el reducido crecimiento económico desde 1950, que a su vez está condicionado en gran parte por la dependencia de la economía argentina con relación a terceros países. Con respecto a esta dependencia externa, que al comienzo de este trabajo fuera apostrofada como crisis de dependencia, existe una serie de alarmantes testimonios y síntomas.[54] Ella se expresa, entre otras cosas, en el hecho de que las empresas que trabajan en las industrias claves de mayor volumen de ventas, más productivas y dinámicas, se encuentran en manos extranjeras, en que las exportaciones todavía están limitadas en lo esencial a productos agrarios mientras que las importaciones consisten, en un elevado porcentaje, en materias básicas, productos semielaborados y bienes de inversión, en que estas importaciones en su mayor parte provienen de los EE.UU., los que, por su parte, no necesitan en absoluto los productos agropecuarios argentinos; se manifesta también en la permanente adopción de tecnologías altamente industrializados, como así también en un creciente endeudamiento neto.

Aun cuando las razones de esta dependencia externa son, en última instancia, tan variadas como sus formas, según la opinión de los expertos existe una dimensión del problema que merece especial atención porque influye en las otras o hasta subyace a ellas, es decir, las dificultades de la balanza de pagos del país. A diferencia de los países muy atrasados, cuya población es todavía demasiado pobre como para permitir la financiación de un

54. Cfr. A. Ferrer, "Auslandsunternehmen: Bemerkungen zu den Erfahrungen in Argentinien" en VjFES, 49, 1972, págs. 273 y ss.; del mismo autor, "El sistema semiindustrial dependiente: estructura y comportamiento de la economía argentina" en *Comercio Exterior* 21, 1971, págs. 1017 y ss.

crecimiento económico autónomo, la Argentina se cuenta entre aquellas naciones cuya capitalización está perfectamente en condiciones de servir de base a un acelerado desarrollo económico.[55] La mejor prueba al respecto es el hecho de que casi todas las empresas extranjeras cubren su necesidad de capital en el mercado nacional argentino. El obstáculo central para un crecimiento más rápido de la economía argentina es la creciente necesidad de bienes importados que tiene el país. Merkx, un buen conocedor de la reciente historia económica argentina, considera que el núcleo del dilema argentino es el hecho de que en las épocas de crecimiento del ingreso nacional, los gastos para bienes importados se triplican en relación con lo que se gasta en épocas normales.[56] "Un aumento tal de la demanda de bienes importados", agrega, "ejerce una fuerte presión sobre la reserva de divisas. Sin embargo, hay que recordar que estas divisas tienen que ser ganadas por el sector agrario que desde hace 30 años está estancado... La situación es empeorada por el hecho de que las exportaciones argentinas, en su mayor parte, siguen estando integradas por bienes de consumo, es decir, comestibles y vestidos, que constituyen el 80 % del presupuesto familiar del asalariado argentino. Un progreso material que beneficia a los trabajadores industriales aumenta su demanda de bienes de consumo y reduce consecuentemente las exportaciones agrarias." De estas reflexiones Merkx infiere que en caso de aumentar el bienestar general la balanza de pagos queda afectada de una doble manera: Por una parte, a través de los gastos de los ricos que tienen como objeto, en medida creciente, mercancías importadas (es decir, productos argentinos que contienen materias primas importadas o mercancías semielaboradas); por otra, a través del consumo de los sectores pobres que reduce el volumen de la exportación (sobre todo de carne y cereales). Investigaciones más complejas tales como las de C. F. Díaz Alejandro y Braun confirman en lo esencial los análisis de Merkx.[57]

55. Con respecto a la diferenciación entre laguna de ahorro y laguna comercial, cfr. M. Nitsch, "Internationale Entwicklungshilfe für Lateinamerika" en K. Lindenberg (comp.), *Politik in Lateinamerika*, Hannover 1971, págs. 206 y ss.

56. G. W. Merkx, "Sectoral Clashes and Political Change: The Argentine Experience" en *Latin American Research Review* 4, 1969, págs. 89 y ss., 106 y ss.

57. C. F. Díaz-Alejandro, "Interpretation of Argentine Economic Growth since 1930" en *Journal of Development Studies* 3, 1966, págs. 14 y ss.; del mismo autor, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven 1970, págs. 315 y ss.; O. Braun, *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*, Buenos Aires 1970, especialmente págs. 28 y ss.

Tabla 1: Argentina: tasas de crecimiento del salario real

Año	*Salario real 1960 = 100*	*Tasa de aumento del salario real*
1948	132,906	
1949	129,825	− 2,3
1950	134,440	3,5
1951	105,199	−21,8
1952	102,076	− 3,0
1953	98,168	− 3,8
1954	116,479	18,6
1955	103,708	−11,0
1956	124,508	20,0
1957	99,828	−19,8
1958	141,953	42,2
1959	101,231	−28,7
1960	100,000	− 1,3
1961	111,028	11,1
1962	106,589	− 3,8
1963	107,415	0,8
1964	116,014	8,0
1965	122,692	5,7
1966	124,045	1,1
1967	124,457	0,3
1968	112,026	−10,0
1969	114,519	2,2
1970	118,751	3,7

Fuente: J. C. de Pablo, "Desocupación, salario real y políticas de reactivación" en *Desarrollo Económico*, vol. 11, núms. 42-44, Buenos Aires, julio 1971-marzo 1972, pág. 256 (sobre la base de datos del INDEC y del BCRA); tomado de P. A. Henggeler, *Die industrielle Entwicklung Argentiniens*, Zürich 1974, apéndice, tabla 11.

El oscilante crecimiento per capita de la economía argentina, que apenas alcanza el promedio del 2-3 por ciento desde 1950, explica la discusión, llevada con creciente vehemencia, acerca de la distribución del superávit de la economía nacional. Tal como se señalara más arriba, en esta lucha de distribución, el gobierno

peronista, por lo menos hasta 1950, se había colocado claramente del lado de los trabajadores y en general de las capas socialmente más débiles. En cambio, después de 1955, los gobiernos beneficiaron, en principio, más bien a la parte patronal. Precisamente aquí puede parcibirse cuán justificada está la designación de la persistente campaña político-ideológica contra el peronismo como una maniobra de distracción. Uno de sus fines, si no el único, consistió en volver a arrancar a los sectores sociales inferiores una parte del patrimonio jurídico y material que Perón les había reconocido.

En estas cifras puede verse que el salario real sólo en un año entre 1950 y 1970 superó al del año 1950, mientras que en todos los demás años fue inferior. Desde luego, hay que tener en cuenta que esta reducción comenzó ya en la fase revolucionaria tardía, es decir, bajo Perón. Las fuertes oscilaciones de precios de un año a otro deben ser tomadas en cuenta como un factor adicional de inseguridad y de carga para los trabajadores. Tampoco hay que olvidar que se trata de cifras referidas a valores promedio. Precisamente los años posteriores a 1952 están caracterizados por una diferencia de ingresos, que se abre en forma de tijera, entre los trabajadores de ramas de la economía productivas y de capital intensivo por una parte, y los de ramas estancadas de la economía,[58] por otra, de manera tal que con respecto a estos últimos hay que admitir un desarrollo del salario real mucho más desfavorable. Si se realiza un balance de todos los aumentos y reducciones del salario real indicados en la tabla, resulta un saldo total positivo de un 35 % que se contrapone a un aumento del ingreso real de toda la población activa de un 55 % aproximadamente. Esto significa que las personas que trabajan por cuenta propia pudieron contabilizar para sí un aumento de ingresos que se encuentra muy por encima del promedio del aumento de ingresos. Este desplazamiento de la parte del ingreso nacional que corresponde a los independientes en perjuicio de los asalariados resulta de la siguiente tabla:

58. J. M. Kartz, "Características estructurales del crecimiento industrial argentino 1946-1961" en *Desarrollo Económico* 26, 1967, págs. 59 y ss.; C. Zuvekas, "Economic Growth and Income Destribution in Postwar Argentina" en *Inter-American Economic Affairs* 20/3, 1966, págs. 19 y ss.

Tabla 2: Porcentaje del ingreso nacional correspondiente a quienes reciben sueldos y salarios

1950	45,9	1960	38,4
1951	43,0	1961	40,0
1952	46,9	1962	39,1
1953	44,8	1963	37,2
1954	45,6	1964	36,9
1955	43,0	1965	39,1
1956	42,6	1966	41,1
1957	41,4	1967	42,0
1958	43,3	1968	39,9
1959	37,8		

Fuente: CONADE, *Plan de desarrollo,* 1970-74, Buenos Aires; tomado de: M. Peralta Ramos, *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970),* Buenos Aires 1972, tabla 7, pág. 150.

Las cifras calculadas por el CONADE son rebatidas en parte por cálculos con resultados algo diferentes.[59] Pero esto no modifica en nada la constatación general de que las capas sociales inferiores, de las que proviene la mayor parte de los asalariados, desde 1950 han tenido que aceptar una reducción de su patrimonio. A la crisis de distribución que existe entre las diferentes capas sociales –es decir, en perspectiva vertical– hay que añadir, en el plano horizontal, el problema de la distribución y de la dependencia, constituido por el desnivel existente entre las regiones altamente desarrolladas del Este del país por una parte y, por otra, las provincias atrasadas del Noreste, Noroeste y Sur.[60] Esta discrepancia de desarrollo, que se va acentuando permanentemente y que se observa en todos los ámbitos, comenzando con la densidad demográfica, la red de comunicaciones y la producción industrial hasta llegar al sistema educativo y sanitario, puede en el futuro convertirse en una carga más grande para la sociedad argentina que las tensiones entre los estratos sociales.

Mientras que las crisis de participación, de legitimidad, de

59. Cfr. L. J. Sigaut, *Acerca de la distribución y niveles de ingreso en la Argentina 1950-1972,* Buenos Aires 1972.
60. Cfr. J. C. Rubinstein, *Urbanización, estructura de ingresos y movilidad social en Argentina 1960-1970,* Santiago de Chile 1972; A. S. Morris, "The Regional Problem in Argentine Economic Development" en *Geography* 57, 1972, págs. 289 y ss.

dependencia y de distribución pueden ser aprehendidas con cifras y criterios, es mucho más difícil formular enunciados fidedignos acerca de la evolución de la idiosincrasia y de la conciencia nacionales. Los otros problemas son concretos y por ello parecen ser más urgentes. Sin embargo, mediatamente, todos ellos plantean también la cuestión acerca de los valores rectores nacionales, de las pautas de comportamiento, de las tradiciones, es decir, en última instancia, la cuestión acerca del sentido, objetivo y esencia de la nación argentina. Actualmente, parece más difícil que nunca encontrar una respuesta a esta pregunta que pueda ser unánimemente aceptada por todos los grupos argentinos más importantes. Como lo muestran la existencia de las organizaciones guerrilleras y su éxito entre los jóvenes, actualmente se lucha con medios más duros que antes para la realización de proyectos nacionales alternativos. Pero sin la superación de la crisis de identidad será difícil lograr una solución básica y duradera de las restantes crisis estructurales de la nación.

6. Conclusiones finales

Si, finalmente, se intenta dar una respuesta acerca de las probabilidades de estabilización posrrevolucionaria de las conquistas revolucionarias con respecto al peronismo, ella tiene que rezar de la siguiente manera: Ciertamente después de la caída de Perón se observa una gran estabilidad en todos los ámbitos; pero ella no puede ser considerada como prueba de la consolidación de éxitos revolucionarios, sino como expresión de una crisis estructural nacional que abarca los últimos 50 años.

La historia argentina "hasta Perón" puede ser considerada bajo dos aspectos, según que se tengan en cuenta los intereses particularistas de los diferentes grupos o se utilice una pauta que tome en cuenta la totalidad de los intereses nacionales, es decir, una pauta universalista. Desde una perspectiva particularista, se presenta como una cadena de sucesivas incorporaciones de diferentes sectores y partes de la población a un sistema social, originalmente homogéneo y que, de esta manera, se fue volviendo cada vez menos unitario y más complejo. El proceso

de integración comenzaba regularmente con un desafío al sistema y a sus representantes establecidos por parte del sector marginado y postergado; y terminó habitualmente con el hecho de que la parte integrada de la población, en cierto modo como compensación por haber sido incorporada, reconoció las reglas de juego tradicional de la lucha social y política.[61] El mejor ejemplo de esta táctica de compromiso lo ofrecen las capas medias urbanas que bajo la condición política de Yrigoyen conquistaron la hegemonía política en 1916 y de esta manera impusieron su integración en la asociación de la sociedad nacional.[62] Como ejemplo de estrategia universalista puede considerarse el plan de la llamada "generación del 80", que previera una intensa inmigración vinculada con un reforzamiento del sector educativo y la explotación económica de las superficies agrarias aún no cultivadas.[63] Cualquiera que sea la forma como se juzgue en detalle la realización de este plan, no puede dejar de percibirse que se trata de un proyecto nacional de desarrollo que supera por lejos los intereses y objetivos de un grupo particular.

También la situación después de 1930 hubiera exigido una estrategia amplia, orientada hacia el interés total de la nación en su conjunto. El desarrollo del país había sido interrumpido por una serie de graves obstáculos que no podían ser eliminados a través de reformas parciales, sino que exigían un cambio básico del actuar político, económico y social. El programa de Perón ofreció prometedores principios en este respecto. Sin embargo, mirando las cosas retrospectivamente no se puede menos que constatar que el peronismo tiene que ser clasificado más bien dentro de la tendencia al particularismo existente en la historia argentina. Su consecuencia duradera –aunque no intencionada en esta forma por Perón– es que a través de su rebelión en contra

61. En este sentido, la Argentina es un buen ejemplo de las reglas elaboradas por Anderson con respecto a la lucha política en América Latina. Cfr. Anderson, *op. cit.*, pág. 233; del mismo autor, *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton 1967.

62. Cfr. E. Gallo y S. Sigal, "La formación de los partidos políticos contemporáneos: La U.C.R. (1890-1916)" en T. S. di Tella y otros (comps.), *Argentina, Sociedad de Masas*, Buenos Aires 1965, págs. 124 y ss.

63. O. Cornblit y otros, "La generación del 80 y su proyecto; antecedentes y consecuencias" en *ibidem*, págs. 18 y ss.

del orden social y económico existente, las clases sociales inferiores, como último sector amplio, han forzado su incorporación en la asociación social nacional.

Con esto, las estructuras de esta sociedad no se han modificado esencialmente. Se han vuelto todavía menos unitarias, más enmarañadas, más sensibles a las presiones. Las crisis centrales se mantienen y se radicalizan a veces en crisis agudas que se descargan en apresurados cambios de gobierno o en levantamientos revoltosos, la mayoría de las veces localmente delimitados. El país simplemente ha perdido una chance más, pues Perón, en virtud de la cantidad de recursos de que disponía fue el último estadista de los últimos decenios que podría haber roto el nudo gordiano y haberse enfrentado con éxito a las crisis. Para sus sucesores fue y será más difícil sacar al país del fondo del pozo en donde se encuentra desde hace ya un tiempo.

LOS SINDICATOS EN AMÉRICA LATINA

1. Condiciones básicas y características generales

Para comprender los rasgos específicos de los sindicatos de América Latina, es necesario formular algunas observaciones previas acerca del ambiente económico, social y político en el que operan. Evidentemente, estas observaciones no pueden tener en cuenta la pluralidad estructural de los más de 30 países y territorios independientes de la región. Tan sólo indican a grandes trazos algunas condiciones básicas que han influido esencialmente en el sindicalismo de América Latina.

La economía de los Estados latinoamericanos está caracterizada, desde la época colonial, por la dependencia permanente de las naciones económicamente dominantes del Sur y Centro de Europa, a las que se han sumado, desde la Primera Guerra Mundial, los EE.UU. (Cuba constituye una excepción de esta regla y, en el futuro, quizás también Nicaragua). La adaptación de la producción a las leyes de un mercado mundial basado en la división del trabajo y, esencialmente, determinado por las necesidades e intereses de los países industriales altamente desarrollados, ha llevado, en la mayoría de los países latinoamericanos, a la explotación y promoción de unas pocas ramas económicas (especialmente de aquellas dedicadas a la producción de materias primas minerales, vegetales o animales para la exportación) mientras que el resto, descuidado, ha quedado reducido a la categoría de una mera reserva de recursos y mano de obra. Esta deformación interna de las economías nacionales, designada correctamente en la sociología del desarrollo como "heterogeneidad estructural" (Senghaas 1974, pág. 20) encuentra hoy su expresión concreta en la coexistencia simultánea de

empresas con diferentes formas de organización, de variado tamaño, con diferentes métodos de producción, de mecanización; con diferente nivel de formación profesional de los obreros, etc. Por lo general, frente a un pequeño sector de grandes empresas controladas por consorcios extranjeros, con mano de obra calificada y avanzada tecnología, se encuentra una mezcla de medianas y pequeñas empresas conducidas por empresarios nacionales que fabrican bienes para el mercado nacional y, a veces, tan sólo local. La línea divisoria corre, más o menos nítidamente, tanto a través del sector primario (grandes plantaciones versus pequeña propiedad) como también, en particular, a través de la industria, mientras que en el sector expansivo de servicios le corresponde al Estado, como empleador, un papel clave. Una hipoteca especialmente grave para amplios sectores de la población está constituida por las altas tasas de inflación de la mayoría de los países latinoamericanos (en la Argentina, desde hace años supera el 100 %). Éstas colocan a los sindicatos en una posición defensiva, pues los obligan a correr con sus reivindicaciones salariales siempre detrás de la inflación, de manera que carecen de aliento y campo de acción para iniciativas reformistas más profundas.

A la variedad estructural en la economía corresponde, en el *ámbito social,* la falta de principios de estratificación homogéneos, de un orden que permita determinar de manera inequívoca la ubicación social y el status de un individuo o de una capa social. La profesión ejercida no dice en sí mucho acerca de la jerarquía y los ingresos que tiene el individuo en cuestión. Tampoco son muy significativas, en América Latina, las características que lo son en Europa: que alguien tenga una actividad independiente o que trabaje en relación de dependencia y que posea o no bienes raíces. En efecto, entre los que trabajan por cuenta propia figuran también los artesanos, los pequeños campesinos y los vendedores ambulantes que disponen sólo de lo estrictamente necesario para vivir. Por otra parte, poseer un terreno no es en América Latina, en general, algo tan raro como en Europa. También las familias más pobres, tanto en la ciudad como en el campo, pueden a la larga (a través de compra u ocupación) llegar a poseer una pequeña parcela en donde pueden vivir en su propia choza. Entre los criterios que son decisivos para determinar

cuáles son las posibilidades de ganancia y de ascenso que tiene el trabajador latinoamericano, a más del nivel de educación y formación profesional, cuentan, entre otros, los siguientes: el sexo (por lo general, a las mujeres se les paga mucho menos que a los hombres), la pertenencia étnica, el sector económico (los salarios en el campo son más bajos que los de la industria), la rama económica (las ramas económicas orientadas hacia la exportación obtienen mayores ganancias y pueden pagar sueldos más altos que las empresas que dependen del mercado interno y local), el tamaño de la empresa, su capital, su productividad y, finalmente, su localización geográfica (en las zonas "centrales", el sueldo suele ser considerablemente mayor que en las zonas "periféricas", prescindiendo del hecho de que allí también se dispone de una mayor oferta de servicios y ayuda estatal para casos de emergencia) (Boeckh 1979, pág. 239). Hay, además, que tener en cuenta que en América Latina el hecho de tener un puesto seguro de trabajo constituye ya un privilegio. Una parte grande y creciente de la población que está en condiciones de trabajar carece de empleo o está subempleada. Las cifras de que se dispone al respecto no son demasiado dignas de confianza ya que provienen de fuentes oficiales que, en parte, procuran disimular este fenómeno y, sobre todo, no toman en cuenta el desempleo encubierto (especialmente en el campo) como así tampoco las numerosas formas de seudoocupación (que no aseguran ingresos regulares). Un valor medio de un 20 % (referido a la población económicamente activa) probablemente no es exagerado, siendo en algunas regiones mucho más alto el nivel de desocupación (en el Caribe llega en algunas partes al 40 %) y en otras, sin embargo, esencialmente más bajo. Es obvio que un ejército de reserva industrial de las proporciones aquí indicadas reduce fuertemente el campo de acción de los sindicatos latinoamericanos. Sin embargo, cerrando herméticamente los mercados laborales en determinados ámbitos económicos, algunos de ellos han logrado reducir la presión proveniente de los grupos marginales sobre las condiciones salariales y laborales. En general, puede afirmarse que en América Latina, en comparación con la situación europea, se observan diferenciaciones mucho mayores dentro de la clase obrera. Los obreros bien pagados de las industrias dinámicas y de exportación se

encuentran en la cúspide de la pirámide de ingresos, cuya grada inferior está constituida por los trabajadores rurales temporarios y por el subproletariado de las grandes ciudades que se dedica a tareas ocasionales.

Finalmente, también la situación *política* presenta algunas peculiaridades que hay que tomar en cuenta al analizar el desarrollo y la estructura de los sindicatos latinoamericanos. En primer lugar, con respecto a muchos de estos países es característica una marcada inestabilidad del proceso político que, entre otras cosas, se manifiesta en frecuentes cambios de gobierno y reformas constitucionales como así también en golpes de Estado y otras formas violentas de la lucha por la hegemonía política. Estrechamente vinculada con esta falta de sucesión regular de los gobiernos se encuentra, como segunda característica, la falta de respeto de los principios constitucionales y de otras normas legales. A menudo, los partidos constituyen sólo uno, y no el el más importante, de los factores de poder y de los grupos con influencia en el acontecer político. Por una parte las constelaciones de poder que cambian frecuente y rápidamente, por otra, la escasa seriedad de las instituciones políticas y, finalmente, la importancia enorme que, en general, tiene el Estado en los países en vías de desarrollo en todos los ámbitos vitales, han contribuido a que todos los grupos y entidades sociales latinoamericanos entre ellos, los sindicatos, estén muy involucrados en política. En el caso de estos últimos, esta tendencia estaba ya programada desde el momento mismo de su aparición ya que en su mayor parte fueron fundados por emigrantes de Europa meridional y central que sostenían ideas bastante radicales. Además, en América Latina, durante la primera mitad del siglo XX, las élites políticas y sociales se esforzaron, a su vez, por vincular las asociaciones obreras al Estado. En efecto, tenían una clase trabajadora aislada, desplazada a una posición social marginada ya que ella podía ser tierra fértil para impulsos revolucionarios que pusieran en peligro el sistema. Por ello, en una época relativamente temprana tomaron la iniciativa, dictaron leyes laborales y sociales progresistas y crearon departamentos sociales estatales y organismos de arbitraje para los conflictos laborales. Junto con la seria intención de asegurar a los sectores sociales inferiores una

protección mínima y condiciones soportables de vida y trabajo, estas medidas perseguían también la finalidad de colocar a la clase trabajadora bajo la tutela estatal y reducir su campo de acción.

De las condiciones estructurales aquí esbozadas pueden inferirse algunas características generales de los sindicatos latinoamericanos que, sin embargo, presentan rasgos específicos según los países. Siendo un fenómeno provocado por la forma capitalista de producción, los sindicatos encuentran condiciones favorables para su desarrollo allí donde, mediante el capitalismo agrario e industrial en expansión, contingentes de mano de obra cada vez mayores se han transformado en trabajadores asalariados, constituyendo así una clase obrera relativamente homogénea. En cambio, la persistente variedad estructural de las economías nacionales latinoamericanas no ofrece condiciones favorables para el desarrollo de los sindicatos. La falta de capitalización de la economía en la mayoría de estos países y, sobre todo, el hecho de que, en parte como resto de las formas económicas tradicionales, en parte producto del capitalismo dependiente, exista un amplio sector de empresas medianas y pequeñas, con tecnología atrasada, baja productividad y una relación patrono-obrero teñida de patriarcalismo, fijan límites inmanentes al crecimiento de las asociaciones obreras. Éstas han podido establecerse en la minería, en la industria y, en general, en las ramas de la economía orientadas hacia la exportación, en donde el Estado, debido a su dependencia de divisas, puede ser muy sensiblemente afectado por perturbaciones en la producción. En general, el grado más bajo de organización sindical lo tiene la población que trabaja en actividades agrarias, también debido al hecho de que allí los sindicatos entran en competencia con otras formas de asociaciones (cooperativas, asociaciones de arrendatarios, etc.). Entre los empleados y funcionarios, en un primer momento, sólo algunos grupos mostraron interés en constituir asociaciones de asalariados (en muchos países, este tipo de asociaciones está prohibido para funcionarios y empleados del Estado); pero, mientras tanto, los sindicatos, son, justamente en este ámbito, muy activos, expansivos y, a veces (como en el caso del sindicato peruano de maestros), también radicales. Si la heterogeneidad estructural de los diversos ámbitos

económicos de la producción constituye un gran obstáculo para el surgimiento y expansión de los sindicatos, así también la variedad de situaciones de trabajo y de grupos de trabajadores se opone a la unión y entendimiento recíproco de los sindicatos ya existentes. En realidad, en la mayoría de los países latinoamericanos, los sindicatos están fraccionados y en permanente lucha. En la medida en que (por ejemplo, en la Argentina y en México) se logró, al menos transitoriamente, una unificación y una cierta coherencia en el procedimiento, el impulso no partió nunca de las bases sino siempre del gobierno. La falta de una efectiva solidaridad no puede sorprender si se piensa que en América Latina, la mayoría de las veces, el poseer un puesto fijo de trabajo y participar en un sindicato constituye ya una posición de privilegio frente a la masa de trabajadores inestables.

En vista de la presión que ejercen los desocupados y los marginados, parece obvio que los sindicatos pueden ser considerados como asociaciones cuya tarea primaria consiste en defender los intereses de sus afiliados frente a todos los peligros que amenazan desde afuera. Finalmente, por lo que respecta a la mencionada proximidad de los sindicatos y del sistema político, hay que admitir que la posibilidad de un diálogo directo con los gobernantes puede significar una valoración importante de las organizaciones laborales. Especialmente cuando los partidos políticos desaparecen, es decir, sobre todo en el caso de gobiernos militares, los sindicatos, siendo las únicas asociaciones que se apoyan en las masas, asumen funciones políticas que, a menudo, van mucho más allá del estrecho ámbito de la representación de los intereses de los asalariados. Por otra parte, hasta ahora ningún sindicato ha logrado defenderse eficazmente contra los esfuerzos del gobierno para aumentar el control político de las asociaciones de asalariados. No pocas veces, como consecuencia del estrecho entrelazamiento entre los partidos políticos y los sindicatos, los conflictos en los primeros influyen en estos últimos y traen consigo divisiones de las organizaciones laborales que claramente contradicen los intereses de sus afiliados.

2. Evolución histórica

La evolución histórica de los sindicatos latinoamericanos puede ser descrita desde diferentes puntos de vista. Una posibilidad sería, por ejemplo, analizar inmanentemente las líneas principales del desarrollo de las distintas organizaciones, sus fusiones y divisiones, el número de sus afiliados, sus transformaciones estructurales, etc. Esta sería una vía tan trabajosa como poco fecunda. Efectivamente, es muy difícil encontrar un común denominador convincente para la agitada historia de los sindicatos en los diferentes países. Además, esta historia está afectada por numerosos acontecimientos, algunos de ellos bien dramáticos (luchas entre distintas alas y rivalidades personales, fraccionamientos y bruscos cambios de orientación) que no contribuyen mucho a la comprensión de los rasgos básicos de la evolución de los sindicatos en América Latina. Para poner de manifiesto estos rasgos básicos parece en cambio más adecuado continuar el procedimiento de la sección anterior, es decir, intentar ver las transformaciones sindicales en conexión con el cambio de la economía y del Estado.

A los esfuerzos para encontrar, tomando en cuenta este criterio, una periodización de la historia de los sindicatos se opone, como obstáculo esencial, el desfasaje con respecto al momento en el que comenzó, en los diferentes países del subcontinente, la producción para un mercado transnacional. Así, por ejemplo, algunos países centroamericanos y del Caribe fueron integrados relativamente tarde al comercio mundial; consecuentemente, en ellos no se llegaron a formar asociaciones de trabajadores antes de los años 30. En cambio, en los países económicamente más desarrollados del Cono Sur (por ejemplo, en la Argentina, Uruguay y Chile), encontramos, ya a fines del siglo XIX, sindicatos o asociaciones con características sindicales. El hecho de que, a pesar de estos anacronismos del desarrollo económico, no parezca imposible proponer un esquema de las etapas principales de la historia de los sindicatos que tenga validez, al menos para la mayoría de los países, se debe a que el ritmo del desarrollo económico, social y político, y por lo tanto también sindical, de América Latina sólo parcialmente puede ser inferido de factores internos nacionales y regionales y, en igual

medida, se explica también por la dinámica del crecimiento y de las crisis de los "centros" económicos mundiales es decir, de Europa y de los EE.UU.

Esquema de las fases de la evolución de los sindicatos latinoamericanos

Período	*Desarrollo económico*	*Desarrollo sindical*	*Actitud del Estado*
segunda mitad del siglo XIX hasta la crisis económica mundial (1930)	crecimiento hacia afuera; economía de exportación-importación	formación	semirrepresión-semiaceptación
1930 hasta mediados de los años 60	industrialización a través de la sustitución de importaciones	crecimiento y consolidación	favorecimiento de los sindicatos y participación en el poder (populismo)
mediados de los años 60 hasta el presente	profundización de la dependencia económica, estancamiento de la industria nacional; creciente influencia de las transnacionales	se detiene la expansión; debilitamiento institucional	disolución y represión de los sindicatos; persecución de sus dirigentes

Este esquema es bastante general y no está en condiciones de captar evoluciones especiales, como tampoco los matices de los diferentes países. Con todo, muestra claramente que en la mayoría de los países latinoamericanos y desde una perspectiva a largo plazo, los sindicatos describen una curva de desarrollo circular: tras un período de represión inicial y de algunas concesiones, tuvieron un gran incremento para después, en el último decenio y medio, estancarse y quedar una vez más sometidos a la persecución estatal. Si en este esquema no es difícil percibir la conexión entre actitud estatal y las posibilidades del desarrollo sindical; no es, en cambio, fácil establecer la relación con el respectivo modelo de acumulación económica. En lo que sigue habrán de explicarse someramente los rasgos esenciales de las tres fases.

En la bibliografía sobre el tema suele destacarse el hecho de que existe una estrecha vinculación entre el surgimiento de las primeras organizaciones obreras y la integración de América Latina en el mercado mundial (Spalding 1977, pág. 11). No es

casual que encontremos acciones colectivas de los trabajadores contra los empresarios sobre todo en aquellas ramas de la economía que están más vinculadas con la exportación, por ejemplo, entre los ferroviarios y los obreros portuarios (Argentina) o entre los mineros (Chile, Bolivia). Pero, desde luego, el origen de los sindicatos latinoamericanos no puede inferirse exclusivamente a partir de la explotación económica del subcontinente por las potencias industriales europeas en la segunda mitad del siglo XIX. También juegan su papel otros factores, tales como la gran afluencia de emigrantes europeos en las zonas de clima templado de América Latina y su rápido proceso de urbanización. Los inmigrantes, pertenecientes a la clase obrera, llevaron a sus nuevas patrias ideas políticas radicales y sus experiencias de organización y de lucha de clases adquiridas en Europa. Sus concepciones cayeron en tierra fértil, tanto más cuanto que en aquellos tiempos en las grandes ciudades de América Latina se formó un proletariado que, insatisfecho con su destino de pobreza y las difíciles condiciones de vida, estaba dispuesto a luchar contra el orden social existente. Pero no todos los sindicatos fueron obra de los inmigrantes; algunos surgieron de las mutualidades que ya habían sido fundadas a mediados del siglo XIX.

Hasta la Primera Guerra Mundial (y en parte también después), los sindicatos se manifestaron con especial vigor en la Argentina. Al mismo tiempo se formaron también movimientos sindicales en Brasil, México y Chile mientras que en Venezuela, Ecuador y América Central en esta fase tan sólo se notan incipientes comienzos de asociaciones obreras. En su organización, los sindicatos latinoamericanos de aquella época constituyen un fiel reflejo de las corrientes de izquierda predominantes en Europa. El espectro se extendía desde el anarquismo de proveniencia hispánica, pasando por el anarco-sindicalismo y socialismo de origen francés, hasta actitudes moderadamente reformistas, tales como las que caracterizaban a la izquierda de Gran Bretaña y Alemania. La gran cantidad de acciones sindicales realizadas antes de la Primera Guerra Mundial prueban que estas ideas fueron traducidas en hechos: Tan sólo en 1907 tuvieron lugar en Buenos Aires 230 huelgas en las que participaron 170.000 obreros. Entre 1900 y 1910 se declararon

en la Argentina 10 huelgas generales. Desde luego, por lo general, sólo una minoría adhería a estas huelgas y estaba dispuesta a ingresar en un sindicato (en toda América Latina, antes de la Primera Guerra Mundial, se calcula que era un 10 % de todos los asalariados).

Los sectores dominantes reaccionaron de diversa manera al dasafío de la nueva clase obrera; pero, en general, predominaron la incomprensión y el esfuerzo de sofocar en su germen el peligro que se avecinaba: se dictaron prohibiciones de reuniones, se cerraron locales y periódicos sindicales, se encarceló o se expulsó del país a dirigentes sindicales, se otorgó protección a los rompehuelgas, se estableció el estado de sitio como respuesta a amplios movimientos de huelga y no se titubeó en dar la orden a la policía de disparar contra manifestaciones de huelguistas. Sin embargo, también ya tempranamente se levantaron voces que, invocando la teoría social católica y la legislación social bismarckiana, reclamaban justicia para los sectores sociales inferiores a fin de evitar que asumieran posiciones políticas radicales.

Estas fuerzas que abogaban por la causa de la clase trabajadora se reforzaron después de la Primera Guerra Mundial que, si bien es cierto que había proporcionado apreciables ganancias a la joven industria y a los ganaderos, había planteado también grandes problemas a la clase trabajadora debido a la creciente inflación y desocupación. Estos problemas se manifestaron en recrudecidas agitaciones sociales en numerosos países (entre otros, en la Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Perú, Ecuador y Cuba). Aun cuando las rebeliones obreras fueron sofocadas con extrema dureza, muchos gobiernos sacaron las consecuencias de estos hechos y se interesaron con renovada energía por la promulgación de leyes sociales y de reglas de protección laboral. Su actitud transigente se explica, también, por la Revolución rusa de 1917 que hizo ver a las élites políticas latinoamericanas que el atraso económico, en contra de las suposiciones de Marx, no significaba necesariamente una protección frente a las transformaciones revolucionarias. Como consecuencia de la Revolución rusa, en los sindicatos ganaron claramente terreno los comunistas, mientras que los anarquistas y los anarco-sindicalistas perdieron su anterior influencia. A

pesar de las hábiles maniobras tácticas de los comunistas y de su defensa de una línea común a todos los sindicatos, no pudieron superar su fraccionamiento.

En suma, la primera fase posee marcados rasgos experimentales y provisorios. Los patronos, los obreros y el Estado todavía no habían logrado acordar ni coordinar sus exigencias y concepciones, sino que actuaban teniendo en mira modelos europeos. Sólo así puede explicarse el hecho de que en países en los que la industrialización no había ido más allá de tímidos comienzos surgieran sindicatos; y aquí reside también la razón principal de la reacción semirrepresiva y semitransigente, pero en todo caso bien alerta, de que fuera objeto el joven movimiento sindical por parte de los sectores dominantes a pesar de que (con excepción de la Argentina) en ningún país latinoamericano representaba un factor social o político que debiera ser tomado muy en serio. Por otra parte, ya en esta primera fase de desarrollo surgieron algunos rasgos de los sindicatos que luego habrían de ser permanentes, tales como la fuerte inclinación hacia el Estado y la tendencia a las luchas de orientación y al fraccionamiento.

El fin del período de formación está marcado por un importante acontecimiento económico: la crisis económica mundial de 1930 y sus consecuencias. El vuelco de las naciones industriales europeas, sobre todo de Gran Bretaña, a un curso proteccionista y las dificultades con las que tropezó América Latina para colocar en los mercados del viejo continente sus tradicionales productos de exportación, es decir, materias primas animales, vegetales y minerales, puso un brusco fin al "crecimiento hacia afuera". Como se carecía de divisas para adquirir productos elaborados europeos, la industria local en los países latinoamericanos económicamente más avanzados experimentó un rápido crecimiento. El modelo de desarrollo, que hasta entonces se había basado en una intensificación de las relaciones de comercio exterior, fue reemplazado por una política de sustitución de importaciones y en lugar de la "expansión hacia afuera" apareció el "crecimiento hacia adentro".

Un desplazamiento tan notorio del acento económico no podía dejar de tener sus efectos en la posición de los grupos sociales que habían apoyado hasta entonces la orientación de exportación-importación, especialmente la clase dominante

tradicional, es decir, la "oligarquía". Su indiscutida posición de liderazgo social y política comenzó a tambalearse sin que –y en esto reside la diferencia esencial con la situación europea– apareciera un nuevo sector que la sustituyera en su función hegemónica. En todo caso, la burguesía industrial nacional que comenzaba a desarrollarse no estaba en condiciones de asumir estas funciones. Por más que su importancia aumentara rápidamente como consecuencia del crecimiento industrial, su influencia no alcanzaba para mantener a raya de manera permanente a la oligarquía, acostumbrada al ejercicio del poder, y llegar a sustituirla. Por ello, los nuevos sectores medios se vieron obligados a buscar un aliado que, dadas las circunstancias imperantes, tan sólo podía encontrarse en los sectores inferiores, especialmente en la clase trabajadora.

La oferta de alianza de las capas medias a los trabajadores y sus organizaciones, es decir, los sindicatos, fue formulada en parte por partidos liberales o radicales, en parte por los militares o dictadores bonapartistas, los llamados "caudillos", que utilizaron la neutralización del poder para hacerse del gobierno. Los casos más citados son los de Vargas en Brasil, Cárdenas en México, Perón en la Argentina. Pero en países con gobiernos menos autoritarios, como Venezuela, Chile, Colombia y Guatemala, se produjeron en aquellos tiempos desarrollos similares. No era tan sólo un cálculo político lo que hacía que las nuevas élites políticas estuvieran dispuestas a hacer concesiones a los sectores inferiores. Sólo podía esperarse que gracias a la industria local surgieran empresas poderosas, capaces de competir internacionalmente, si el mercado nacional garantizaba posibilidades suficientes de vender sus productos. Para ello no alcanzaba el limitado poder adquisitivo de los sectores medios y altos. Por ello pareció necesario, a través de aumentos salariales y otras mejoras materiales, reforzar el potencial de demanda de los sectores inferiores.

El cambio de una actitud despectiva y represiva a otra solicitante y complaciente, efectuado por las clases dirigentes frente a los trabajadores y los grupos sociales necesitados, se manifiesta en la mejora de su nivel de vida y en numerosas medidas de tipo jurídico y simbólico. Si antes se habían sancionado sólo esporádicamente leyes para la protección ante los

riesgos del trabajo asalariado, se dictaron ahora amplios códigos de derecho laboral y social en los que no sólo se regulaban las situaciones de enfermedad, despido, accidentes, derechos de jubilación, vacaciones, protección de la maternidad, sino que también se reconocía y sancionaba jurídicamente la posición de los sindicatos. Se crearon inspecciones estatales de control, organismos de arbitraje y tribunales del trabajo como garantes de la neutralidad estatal (cuando no de la ayuda estatal) en caso de conflictos entre las partes sociales. No pocas veces intervino el Estado directamente en beneficio de los asalariados como así también, en general, en apoyo de los sectores inferiores imponiendo a los empresarios aumentos de salarios o estableciendo salarios mínimos y precios máximos. En parte debido a la mejora general de las condiciones de vida de los trabajadores, en parte gracias a la promoción estatal directa, experimentaron los sindicatos en esta fase una gran expansión. El número de sus afiliados aumentó rápidamente y se diferenciaron sus estructuras. Asociaciones más o menos informales con un número limitado de miembros (por ejemplo en la Argentina) se transformaron en grandes organizaciones burocráticas con un amplio aparato de conducción y administración. A los líderes sindicales se les abrió, a través de su afiliación a los partidos políticos o con el desempeño de funciones en los cuerpos estatales, por primera vez el acceso al "establishment" político. Por ello este período es llamado no sólo "período de institucionalización" de los sindicatos sino también la fase de la "cooptación" (en la élite política). (Würtele 1978, pág. 192.)

Precisamente contra este entrelazamiento creciente de la cúpula sindical con la conducción política se dirige la crítica de algunos autores al comportamiento de los sindicatos en esta fase. Aducen que los sindicatos no obtuvieron sus derechos y su campo de acción por medio de la lucha sino que les fueron concedidos por el Estado, colocándolos en una situación de dependencia permanente del aparato estatal (Erikson 1974, págs. 124 y ss.). Ésta sería una de las razones principales de la falta de militancia de numerosos sindicatos latinoamericanos que se han acostumbrado a buscar siempre de reojo la mano protectora del Estado. La falta de una auténtica independencia explicaría también el hecho de que la solidaridad clasista de los trabajadores

esté muy poco desarrollada y que sus dirigentes sean accesibles a la corrupción y al soborno. Aun cuando estas objeciones señalan ciertamente una debilidad central de los sindicatos latinoamericanos, no hay que sacar conclusiones indiferenciadas. No puede ignorarse el hecho de que algunos sindicatos fueron decididamente influenciados por aquellos regímenes bajo los cuales fueron confirmados oficialmente y favorecidos por primera vez. Ejemplos al respecto son el populismo de un Vargas o un Perón, pero también la orientación socialdemocrática de los sindicatos de Venezuela (bajo la influencia de Acción Democrática). Pero el apoyo temporal de los sindicatos a un determinado gobierno no tiene por qué significar que las organizaciones de asalariados no puedan liberarse de la tutela estatal en el futuro. Por una parte, se puede considerar a los sindicatos brasileños y mejicanos como ejemplos de permanente subordinación al poder estatal; pero, por otra, el movimiento sindical argentino, el guatemalteco y, en época reciente, el peruano, demuestran que una fase de sujeción al Estado no implica que los sindicatos no tengan medios para defenderse contra un régimen que les sea menos propicio.

En general, se considera que la mitad de la década del 60 es la línea divisoria entre la fase de consolidación de los sindicatos, que tuviera lugar bajo el signo del populismo, y la última fase de desarrollo, que llega hasta el presente. El acontecimiento más destacado que marca esta división es el golpe de Estado de las fuerzas armadas en el Brasil, en 1964, que inició una dictadura militar de larga duración. También en este caso, importantes modificaciones en el ámbito económico proporcionaron las bases para una nueva situación sindical. Ganó terreno la convicción de que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones había llegado al límite de sus posibilidades. Sobre todo, se puso claramente de manifiesto que los productos industriales locales, que habían sustituido a los productos elaborados importados, no podían a su vez ser fabricados sin la importación de costosas materias primas, productos semielaborados y equipos de máquinas y que, con ello, la dependencia con respecto a las "metrópolis" industriales se había tan sólo desplazado una grada hacia adelante, es decir, al ámbito de la industria pesada y de la tecnología. Tampoco en los países

relativamente desarrollados de América Latina, la industria nacional había logrado alcanzar un nivel competitivo en el ámbito internacional y no era capaz de absorber el creciente número de trabajadores urbanos (producido por el aumento de la natalidad y la intensa emigración del campo a las ciudades). En cambio, el nacionalismo egalitarista, que fuera uno de los rasgos principales de las corrientes populistas, había despertado el interés de las capas inferiores y medias por la participación política y otorgado a los partidos masivos y a los sindicatos un poder que provocó, en las clases dirigentes tradicionales, la desconfianza y el temor de modificaciones más profundas del sistema.

Los militares se transformaron en los principales agentes de la reacción frente a esta supuesta amenaza (que ha de verse también en el contexto de la tensión Este-Oeste de aquella época). Poco a poco se apoderaron del gobierno en todos los países del Cono Sur (la Argentina, Brasil, Chile, Uruguay), los más desarrollados económicamente. Pero si antes los militares, después de sus golpes de Estado habían estado dispuestos a devolver prontamente el gobierno a los organismos constitucionales, ahora se establecieron en el poder con el objeto de conducir y conformar a largo plazo el desarrollo económico-social y el proceso político. Desde el punto de vista político-económico, llevaron a cabo un brusco cambio de curso con respecto a la política proteccionista de los regímenes populistas, reduciendo las barreras aduaneras y no sólo tolerando sino favoreciendo (de acuerdo con el modelo del "desarrollo asociado") el flujo del capital extranjero y especialmente la radicación de empresas multinacionales en el país. Más notorio fue este cambio en la política interna. Los nuevos gobernantes actuaron duramente en contra de todas las organizaciones que se apoyaban en las masas y persiguieron, sobre todo, a los grupos ubicados en la izquierda o que eran sospechosos de simpatía por el marxismo. Disolvieron los partidos políticos o los sometieron a un estricto control gubernamental, censuraron o cerraron los periódicos que no les eran afectos, prohibieron las demostraciones y los actos de protesta; en pocas palabras, eliminaron todo gesto opositor. En no pocos países, a más de la policía, que ya de por sí actuaba con notoria rudeza, surgieron comandos de

ejecución parapoliciales ("escuadrones de la muerte") que amedrentaron a la población aún más, con arbitrarios actos de violencia.

Los sindicatos se cuentan entre aquellos grupos que fueron afectados severamente por este cambio de curso. Como desde el primer momento los militares renunciaron a todo tipo de legitimación democrática y confiaron en su mayor potencial de violencia, no puede sorprender que no tuvieran ninguna consideración con respecto a la reacción que su política pudiera encontrar en los estratos inferiores. El objetivo de alcanzar un crecimiento económico lo más rápido posible, que perseguían los tecnócratas del nuevo Estado "autoritario-burocrático" (O'Donnell 1973), de todas maneras hacía ya difícil ganar el favor de la clase trabajadora. Prefirieron eliminar preventivamente todas aquellas fuerzas de las que podía esperarse resistencia en contra de sus concepciones y medidas de desarrollo, sobre todo, los sindicatos. Muchos fueron intervenidos o privados de todo poder mediante la creación de sindicatos paralelos adictos al gobierno (sindicatos "amarillos"). Los dirigentes sindicalistas opositores fueron despedidos de sus puestos de trabajo, encarcelados, torturados, muertos o perseguidos en todas las formas concebibles. Los derechos fundamentales de libertad de opinión, de reunión y de asociación fueron suprimidos o considerablemente reducidos. Al catálogo de las medidas dirigidas contra los sindicatos, pertenece, por último, la modificación de las leyes laborales y sociales dictadas en épocas anteriores; las nuevas leyes son notoriamente menos favorables para el trabajador y sus organizaciones, por ejemplo, al recortar el derecho de huelga, al privar a los sindicatos de las funciones de prestación de servicio que tradicionalmente habían desempeñado o al debilitar su competencia para negociar convenios colectivos desplazándola de una asociación central a asociaciones regionales o parciales. Aun cuando este curso hostil frente a los sindicatos es seguido sobre todo en los Estados gobernados por las fuerzas armadas, es decir, en Brasil, la Argentina, Chile y Uruguay, la tendencia no se limita al Cono Sur. También en países más moderados como Colombia, Ecuador, Perú, Honduras, Guyana, los sindicatos no navegan actualmente con viento en popa.

En vista de esta situación política adversa a los sindicatos, podría aducirse que éstos tuvieron, al menos, la ventaja de haber recuperado (aunque involuntariamente) su libertad de acción política. Pero un consuelo semejante no puede encontrarse con respecto al desarrollo económico y social del último decenio y medio. Esencialmente en virtud de dos razones, este desarrollo ha contribuido a empeorar la situación de los sindicatos: En la fase anterior, en parte debido al desarrollo económico, en parte debido a una planificada intervención estatal, se había producido un creciente ajuste de las condiciones de trabajo y de los salarios, tanto dentro de las diversas ramas económicas como así también entre las mismas, lo que facilitó la extensión de las asociaciones de asalariados a un nivel más amplio. Mientras tanto, esta tendencia se ha invertido. La retirada del Estado de la economía, que de esta manera quedó librada a las leyes de la libre competencia, ha conducido rápidamente a diferenciaciones entre empresas de diferente tamaño, potencia financiera, productividad, etc., que no ha dejado de tener influencia en las condiciones salariales y ocupacionales. De esta manera, la tendencia general al fraccionamiento de la clase obrera y a la falta de unidad de sus líderes obtiene un estímulo adicional. En segundo lugar, lo que manifiestamente empuja a los sindicatos a adoptar una posición defensiva es el brusco aumento de los desocupados que puede observarse en todo el subcontinente y, estrechamente vinculado con ello, la expansión cuantitativa del subproletariado marginal, rural y urbano, situado fuera de las relaciones regulares de trabajo y salario. No puede dejar de percibirse que, de esta manera, surge una creciente divergencia de intereses entre este amplio sector de desposeidos y los sindicatos como representantes de una casta relativamente privilegiada de asalariados con ingresos regulares y otras ventajas especiales. Con ello, se abre para los sindicatos la peligrosa perspectiva de una doble presión contra la que, en el futuro deberan defenderse: por una parte, la que proviene de un Estado más o menos represivo; por otra, la que se origina en los empresarios y los "marginados" que amenazan destruir el mercado laboral mediante una superoferta de mano de obra barata.

3. Organización

Por varias razones, es extraordinariamente difícil obtener datos fidedignos acerca de la potencia de la organización de los sindicatos latinoamericanos, tanto en cifras absolutas como en lo que se refiere al grado de organización de los asalariados (Zapata 1979 a, págs. 207 y ss.). En primer lugar, hay que pensar que en estos países no sólo se asocian en sindicatos personas que trabajan en relación de dependencia sino también los que trabajan por cuenta propia (por ejemplo, taxistas, pequeños campesinos, comerciantes). Por esta razón es aconsejable utilizar como unidad de referencia para el grado de organización, en lugar de las personas que reciben sueldos o salarios, la totalidad de la población económicamente activa. Sin embargo, en segundo lugar, hay que señalar que sólo una parte de quienes se encuentran en una situación laboral de dependencia tiene la posibilidad efectiva de ingresar a un sindicato. Así, por ejemplo, no existen sindicatos para el personal de servicio doméstico, para trabajadores temporarios en la agricultura o para los llamados trabajadores independientes (que trabajan por cuenta propia para un tercero). Además, en muchos países la fundación de un sindicato está autorizada sólo en aquellas empresas que cuentan, por lo menos, de 20 a 25 empleados. De esta manera, a un grupo sumamente numeroso de asalariados que trabajan en empresas artesanales e industriales de tamaño mediano y pequeño les está vedada la posibilidad de asociación. Por lo demás, en las empresas familiares de tamaño limitado, en donde las relaciones laborales tienen todavía un carácter patriarcal, no es muy grande la tendencia a ingresar en un sindicato. Por eso, el grado de organización no dice mucho acerca del interés que puede tener una determinada población activa en afiliarse a un sindicato si a estos datos no se añade un cálculo realista del potencial de organización efectivamente existente. En el ámbito no agrario (para no hablar de éste) de la mayoría de los países de la región este potencial es inferior o apenas llega al 50 % de los trabajadores. En tercer lugar, no debe olvidarse que los sindicatos, de los cuales provienen los datos acerca del número de afiliados, no constituyen en ningún caso una instancia estadística confiable. A menudo no llevan un registro exacto de

sus afiliados y, además, tienen un interés vital en inflar su número ya que de él depende su peso y su prestigio, tanto frente a la parte patronal y al Estado como con relación a los otros sindicatos.

Tomando en cuenta estas reservas con respecto al valor informativo de las cifras porcentuales, puede seguirse a aquellos autores que hablan de la disminución del grado de organización sindical a partir de 1960, el año en que la OEA efectuó la última gran encuesta sobre esta cuestión. En aquella época se constató para todos los países latinoamericanos un valor medio de un 17 %, existiendo, desde luego, considerables diferencias entre los distintos países (los valores más altos lo alcanzaron la Argentina con un 32 % y Cuba con un 65 %; por debajo del límite del 5 % quedaron El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay). En la actualidad, el grado medio de organización no supera el 10 %. Este retroceso se explica, por una parte, en virtud del explosivo aumento de la población y la creciente desocupación y, por otra, por la sustitución expuesta en la sección 2.ª, de gobiernos populistas favorables a los sindicatos por dictaduras militares hostiles a las organizaciones sindicales.

El mayor grado de organización se encuentra, por lo general, en la industria y en la minería; el sector de la prestación de servicios ocupa una posición media; en el sector agrario, es donde menos difundidas están las asociaciones sindicales. Sin embargo, esta apreciacón general tiene que ser modificada y diferenciada en varios aspectos. Así, por ejemplo, en algunos países centroamericanos (Honduras, Panamá, Costa Rica), para cuyas economías tiene gran importancia la exportación de productos agrarios tales como bananas o café, ya tempranamente los trabajadores de las plantaciones, gracias a su asociación sindical, obtuvieron importantes ventajas salariales y laborales. Por otra parte, tal como ya se indicara, el grado de organización de quienes trabajan en pequeñas empresas industriales (mucho más de la mitad de los obreros industriales trabaja en tales empresas) es sumamente modesto. Por ello, para compensar las deficiencias de la división según los sectores económicos, habrá que recurrir a un segundo criterio, es decir, a la respectiva estructura y al tamaño de una empresa: los sindicatos tienen las

mejores posibilidades de desarrollo en las grandes empresas modernizadas, sobre todo industriales, radicadas en una rama económica dinámica, que utilizan tecnologías altamente desarrolladas, caracterizadas por una productividad superior a la normal y que, por lo tanto, pueden pagar altos salarios. Como ejemplo puede mencionarse la industria automotriz de la Argentina, Brasil o México, como así también la explotación de petróleo y las ramas industriales a ella vinculadas, en Venezuela y Ecuador. Las razones que explican este fenómeno son obvias: en las grandes empresas está concentrada una gran parte de los trabajadores, cuya edad es relativamente baja y con un nivel de cualificación bastante alto (lo que facilita la elección de los dirigentes), que tienen una mayor conciencia política que los trabajadores corrientes y, como se trata de las ramas más importantes y sensibles de la producción de un país, disponen de un gran potencial de perturbación. En caso de que la empresa esté en manos extranjeras, puede haber un motivo adicional para las acciones colectivas en las cuales está presente también una nota antiimperialista. En el caso de los empleados y de los demás trabajadores del sector terciario, falta la mayoría de las características mencionadas. Sin embargo, el hecho de que el funcionario se vea enfrentado sólo con un patrón, el Estado, quien a su vez no está sujeto a cálculos de ganancia, constituye, no obstante la prohibición existente en numerosos países, un estímulo considerable para la formación de asociaciones sindicales. En varios países, los maestros y los empleados de los servicios de transporte públicos suelen ser unos de los grupos de asalariados que primero y mejor se organizan.

La concentración de los sindicatos en las ramas de la economía más capitalizadas plantea dos importantes problemas. Por una parte, surge la cuestión de saber hasta qué punto este número limitado de asalariados organizados es representativo de toda la clase trabajadora y hasta qué punto puede pretender hablar en nombre de todos los trabajadores o de todas las capas inferiores (Reyna 1979, pág. 20). Esta cuestión adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que en América Latina los sindicatos no están limitados a funciones socio-económicas sino que, debido a la no existencia o a la debilidad estructural de los partidos políticos, tuvieron que asumir también parcialmente

tareas políticas. Sin embargo, ¿hasta qué punto hay que esperar de una organización cuyos miembros, desde el punto de vista de sus ingresos, pertenecen a las capas medias, asuma la defensa de los intereses de las capas inferiores? El segundo problema resulta de la relación entre organización sindical y dependencia económica: por estar centrados en las grandes empresas dinámicas, que a menudo están entrelazadas con el capital extranjero, los sindicatos contribuyen a perpetuar y profundizar la dependencia económica de estos países y con ello, al mismo tiempo, a fragmentar las situaciones laborales y los grupos laborales, que es en última instancia la causa principal de su propia falta de poder; aquí se produce un círculo vicioso que, desde luego, probablemente sólo es percibido por pocos dirigentes sindicales.

En ninguna otra parte se manifiesta de una manera tan notoria la segmentación sindical como en la estructura de las organizaciones laborales. El observador se ve confrontado con una variedad de principios de organización que hace difícil sacar una conclusión general. En todo caso, puede constatarse que en la mayoría de los países la soberanía tarifaria es ejercida por unidades sindicales relativamente pequeñas: los sindicatos a nivel de una empresa o los sindicatos profesionales locales; los sindicatos que abarcan varias ramas de la actividad económica y que están en condiciones de negociar contratos colectivos obligatorios para todos los que trabajan en una determinada industria o profesion constituyen la excepción (el caso más conocido es el de los sindicatos argentinos hasta 1976). Por lo general, los sindicatos a nivel de una sola empresa o profesionales a nivel local pertenecen a una federación o a una asociación regional que, a su vez, en el nivel superior están integradas en una organización central. En la mayoría de los países hay varias asociaciones centrales que sostienen diferentes concepciones programáticas y así hay, por ejemplo, asociaciones populistas, marxista-leninistas, demócrata-cristianas, etc. Aun cuando actualmente, estas organizaciones centrales debido a lo difícil de su situación, realizan a veces, alianzas tácticas, por lo demás, se hacen activamente la competencia y suelen hasta recurrir a la calumnia para combatirse mutuamente. La historia de los sindicatos latinoamericanos abunda en polémicas, escisiones y

exclusiones forzosas; en cambio, hay que dedicar algún esfuerzo para encontrar un caso en el cual varios sindicatos de distintas tendencias se unen voluntariamente, es decir, sin presión estatal, para formar una asociación central y, de esta manera, aumentar su poder (un ejemplo que, al menos, apunta en esta dirección es la fusión de las tres asociaciones sindicales más importantes de Guatemala en un mismo comité, en el año 1976).

La circunstancia de que en muchos países existan simultáneamente varios tipos de organización sindical contribuye a hacer más confuso aún este panorama. Así, por ejemplo, en Colombia y Venezuela encontramos tanto sindicatos a nivel de empresa y profesionales como sindicatos que tienen como base los ramos industriales. En Venezuela, los sindicatos a nivel de empresa y los sindicatos que corresponden a los diferentes ramos de la industria están integrados en una estructura jerárquica, mientras que para los sindicatos profesionales rige el principio de organización regional. No hace falta mucha fantasía para darse cuenta que debido a esta caótica organización, sufre considerablemente la eficacia de los sindicatos. Para los afiliados, la existencia de organizaciones paralelas trae como consecuencia que en los países en los cuales la mayor parte de los trabajadores no está sindicada, determinados asalariados tienen hasta que pertenecer a dos sindicatos a fin de estar seguros de que sus intereses estén representados adecuadamente. Pero el fraccionamiento de la organización no debe ser solamente imputado a la miopía de los líderes sindicales sino que, en parte, es el resultado de disposiciones estatales expresas. En los casos en los que las élites políticas no lograron someter a los sindicatos a un control estatal centralizado (como existe en Brasil, México y, durante un tiempo, también en la Argentina), estimularon, a menudo, su fraccionamiento estableciendo por ley el pluralismo de la estructura sindical y, en casos de duda, concediendo mayores derechos a los sindicatos de los niveles inferiores (sindicatos a nivel de empresa y sindicatos profesionales locales).

Aun cuando el principio del sindicato a nivel de empresa obstaculiza la solidaridad entre los asalariados y la elaboración de estrategias amplias de acción, contribuye, sin embargo, a poner coto a un mal hereditario de los sindicatos latinoamericanos: la tendencia que tienen los dirigentes sindicales a enajenarse e independizarse de la base. En organizaciones relativamente pequeñas, la posibilidad de controlar a los representantes elegidos por la base sindical es mayor y es menor el peligro de que aquéllos defiendan, primariamente, sus propios intereses y descuiden los de los asalariados que le otorgaran su confianza. Las quejas más intensas acerca del abuso del poder sindical y de la corrupción de una burocracia sindical estrechamente ligada a las élites económicas y estatales proceden precisamente de los países en donde los sindicatos se han transformado en organizaciones masivas. Así, por ejemplo, en el caso de la Argentina –uno de los pocos países en los cuales esta cuestión ha sido investigada– se sabe que en el interior de los sindicatos la democracia no existe (Torre 1974, págs. 531 y ss., Epstein 1976, págs. 160 y ss.). Como, de acuerdo con el modelo sindical corporativista válido hasta 1976, las instancias superiores en todo momento podían intervenir en los asuntos de los cuerpos inferiores, para los líderes ya establecidos era una cuestión relativamente fácil eliminar o manipular a tiempo a los rivales en ascenso. Así se explica el hecho de que en las elecciones, la presentación de varias listas fuera siempre un caso absolutamente excepcional y que ninguno de los dirigentes elegidos pudiera lograr para sí más del 5 % de los votos de los afiliados. No han sido las derrotas electorales sino el canje de puestos, la intervención estatal o el asesinato, las causas de cambios en la dirección sindical. Similar es la situación en Brasil y México. En ambos países, a la cúspide sindical le compete la tarea de transmitir a las asociaciones parciales y a la masa de afiliados las directivas del gobierno y hacer que las medidas ordenadas "desde arriba" sean aceptadas y no la de procurar una activa participación de las bases en la toma de las decisiones que les conciernen. La diferencia con Cuba –en donde los sindicatos, de acuerdo con el modelo usual en los países socialistas del sindicato único centralizado sirven primariamente, como correa de transmisión de los lemas y objetivos del gobierno– es, posiblemente, más bien de grado que de principio.

4. Orientación programática, manera de proceder, prioridades funcionales

Los tres puntos mencionados en el título de esta sección pueden ser considerados como distintos planos sucesivos en los cuales los sindicatos formulan sus reivindicaciones y desarrollan sus actividades. Estos planos no pueden ser analizados aisladamente sino que tienen que ser puestos en relación recíproca. Como punto de vista rector estará en el trasfondo la cuestión de la potencia transformadora de los sindicatos respecto al sistema.

Con relación a la orientación programática, hay que señalar que en América Latina predomina el tipo de sindicato de orientación ideológica, es decir, que representa una determinada concepción ideológica. Sindicatos apolíticos según el modelo de las Trade Unions norteamericanas, que defienden sólo los intereses materiales de un grupo, constituyen la excepción (se los encuentra sólo en algunas islas del Caribe influenciadas por los Estados Unidos). La fijación de los sindicatos en determinadas ideas rectoras sociales y políticas se explica, en parte, por la influencia decisiva que tuvieron en su formación los inmigrantes de la Europa meridional y central; después fue reforzada por la estrecha conexión de muchos sindicatos con los partidos políticos. Antes de la Primera Guerra Mundial, el movimiento sindical estaba dividido en tres corrientes principales: el sindicalismo revolucionario, el anarquismo y el socialismo, es decir, la socialdemocracia. En los años 20, como consecuencia de la Revolución rusa, los sindicatos comunistas experimentaron un rápido incremento. También el populismo que se iniciara hacia 1930 trajo consigo sus propios sindicatos, entre los cuales las organizaciones apristas y peronistas fueron las que mayor importancia alcanzaron. En los años 60, los sindicatos democristianos se expandieron en el subcontinente y, finalmente, a comienzos de los años 70, lograron establecerse en algunos países grupos sindicales radicalizados, de proveniencia castrista o maoista.

También para los sindicatos vale la ley formulada por C. W. Anderson con respecto al proceso político latinoamericano y según la cual se presentan continuamente nuevos grupos y aspirantes al poder sin que, sin embargo, ninguna de las

organizaciones establecidas abandone voluntariamente el escenario o haya sido obligada a hacerlo (Anderson 1967, págs. 104 y ss.). Sólo los anarquistas y los anarcosindicalistas constituyen una excepción a esta regla. Por lo demás, en el subcontinente encontramos en la actualidad, a veces hasta en un mismo país, todas las corrientes cuya génesis histórica acaba de ser mencionada. Por lo general, existen en un mismo país varias organizaciones centrales de diferente tamaño en las que se encuentran agrupados los sindicatos de una determinada tendencia política. Dos de las organizaciones centrales suelen estar en manos de los comunistas y de los cristiano-demócratas; cuáles serán las confederaciones que fuera de ellas se formen depende de las circunstancias históricas del país en cuestión.

La clasificación de los sindicatos de acuerdo con determinadas orientaciones ideológicas sugiere una univocidad y continuidad de las posiciones adoptadas a las cuales no siempre corresponde la actitud efectiva de las asociaciones. Así, por ejemplo, los sindicatos comunistas son famosos por el hecho de que en la práctica distan mucho de adoptar un comportamiento progresista. Por otra parte, detrás de la designación "democristiana", que más bien indica una actitud moderada, a menudo suele ocultarse una crítica que pone radicalmente en tela de juicio el orden político y social existente. Los populistas, por lo general, se mantienen fieles a la herencia ideológica de su fundador y representan una línea nacionalista en la que suelen unirse acentos antiimperialistas al intento de encontrar una "tercera vía" entre capitalismo y socialismo. Entre los socialistas y socialdemócratas encontramos representada una cantidad muy amplia de puntos de vista. Éstos se extienden desde una orientación moderadamente reformista hasta la exigencia de un cambio total de sistema. Como ya se ha dicho, todas estas orientaciones básicas no deben despertar grandes expectativas respecto a la coherencia y consistencia con la que son afirmadas y defendidas. A veces constituyen tan sólo posiciones ideológicas de partida en una determinada situación histórica que más tarde fueron modificadas; o fueron adoptadas como lemas de un partido político al que se estaban vinculadas sin haber sido elaboradas ni transformadas en instrumentos fecundos para los intereses específicamente sindicales.

Una imagen más diferenciada y confiable de la orientación de los sindicatos es la que obtenemos a partir de las pocas encuestas realizadas con los líderes sindicales. Aun cuando de dudosa representatividad, son especialmente instructivas en el sentido de que apuntan, de manera más o menos explícita, a las cuestión de si los sindicalistas persiguen más bien objetivos económicos concretos y limitados o metas de largo alcance, si lo que tienen en miras es un cambio fundamental del Estado y la sociedad o sólo una mejora de la situación de los asalariados dentro del marco ya dado. En una encuesta realizada en Chile, a mediados de los años 60, el autor llegó a la conclusión de que la clase obrera latinoamericana y sus representantes, en general, no sustentaban una actitud revolucionaria sino que preferían un curso moderado (Landsberger 1967, pág. 321). Aun cuando no pocos de los líderes sindicales entrevistados manifestaban ser allegados al marxismo y al catolicismo de izquierda, criticaban a los empresarios y exigían un cambio total inmediato, sólo una pequeñísima minoría consideraba que la formación de una conciencia política era un objetivo sindical prioritario. En cambio, más del 50 % consideraban que las mejoras económicas tenían prioridad, admitían que los empresarios tenían buenas intenciones y calificaban las relaciones entre la parte obrera y la patronal como muy buenas o buenas. En los casos en que abogaban por un cambio rápido total, cuando se analizaba el asunto más de cerca, se comprobaba que ello no debía ser interpretado equivocadamente como si exigieran la radical transformación del Estado y la sociedad sino que era debido, más bien, a dificultades económicas momentáneas.

A resultados similares llegó una investigación realizada a comienzos de los años 70 sobre los sindicatos de Venezuela, Colombia y Perú, que incluía una encuesta efectuada con funcionarios dirigentes (Boeckh 1979, págs. 354 y ss.). El autor observa que los entrevistados no tenían interés en modificar las estructuras de la sociedad y que buscaban, en cambio, consolidar dentro de lo posible, la situación privilegiada que habían alcanzado. No dejaban de expresar cierto desprecio por los grupos de marginados rurales y urbanos y manifiestamente, no se sentían ni obligados ni inclinados a ayudarlos. En general, la disposición a la solidaridad con otros grupos de las capas

inferiores era muy poco marcada y esto tenía validez también para las relaciones que existían entre los diferentes sindicatos. En cambio, se notaba una clara tendencia a colaborar con el lado opuesto, es decir, con el Estado y con los empresarios. Así, por ejemplo, algunos de los entrevistados se manifestaron contra la nacionalización de empresas extranjeras ya que como consecuencia de ella temían una disminución del nivel de los salarios, consideraban que los lemas de la lucha de clases estaban superados y no tenían nada que objetar a la tutela de los sindicatos por parte del Estado, en él que no veían el instrumento de un enemigo de clase sino una instancia neutral, más bien propicia a los trabajadores.

Estos resultados no deben ser generalizados. Ciertamente hay en América Latina también dirigentes sindicales que siguen algo más que una mera estrategia de "pan y manteca", que no sólo sostienen verbalmente la necesidad de profundas modificaciones del sistema sino que, en la medida de lo posible, lleven a la práctica esta convicción. Pero se trata de pequeños grupos que no tienen mucho peso. Para la gran mayoría de los funcionarios sindicales vale probablemente lo que Landsberger escribiera en 1967, es decir, que los resultados de las encuestas van en contra de la existencia de una clara y firme ideología extremista, tanto dentro de la élite obrera como de la clase obrera en general. En los casos en que ella estaba presente, podía deberse a dificultades económicas y problemas de status y, por lo tanto, podía ser superada con un esfuerzo relativamente reducido, mediante concesiones materiales y de una influencia ideológica moderadora (Landsberger 1967, pág. 330).

La actitud esencialmente reformista de los sindicalistas, que no trasciende los marcos de las condiciones dadas, determina también la dirección y la naturaleza de sus acciones de lucha. A menudo, el destinatario de estas acciones no son sólo y ni siquiera primariamente los empresarios sino el Estado. Esta orientación hacia el Estado, propia de los sindicatos latinoamericanos y a la que aquí se ha hecho referencia reiteradamente, se justifica, en parte, por su evolución histórica (cfr., sección 2). Pero, además, está vinculada con el desequilibrio existente entre el poder económico y el poder político de la clase obrera. Debido a la limitada expansión del sector industrial, que es el que ofrece

el terreno más favorable para la fundación de sindicatos, a la amplia desocupación y situación de subempleo y al fraccionamiento de las organizaciones de asalariados, desde el punto de vista puramente económico, los trabajadores disponen sólo de un reducido potencial sancionador. En cambio, como factor de poder político, son más importantes. Pues, en este campo, desempeñan el papel de vanguardia de las capas bajas que, ya sólo en razón de su amplitud, tienen que ser tomadas seriamente en cuenta por las élites dominantes, sin que importe el que deseen apoyarse en ellas como leales masas o mantenerlas a raya como posible amenaza al sistema. Vistas así las cosas, los sindicatos actúan racionalmente cuando, en cierto modo, se mueven en una vía doble: Por un lado, como representantes de los asalariados de una empresa determinada o de una rama industrial, presionando a la parte patronal, procuran lograr, para este grupo limitado, los salarios más altos posibles y condiciones favorables de trabajo. Por otro, como cabeza organizada de las amplias capas bajas, reclaman del Estado medidas estructurales generales para mejorar la situación de todos los pobres y necesitados.

Naturalmente, en la práctica sindical, a menudo estos dos tipos de medidas de lucha se entrecruzan. Entre las formas más importantes de acción se cuentan: manifestaciones y declaraciones públicas, marchas de protesta, que en algunos casos se extienden desde alejados puntos del país hasta la capital, la ocupación de edificios públicos y fábricas, como así también huelgas. Una investigación reciente acerca de los trasfondos de las huelgas en algunos grandes países latinoamericanos (Argentina, Chile, México, Perú, Venezuela) durante los años 1957-1975 ha llegado al resultado de que las causas de las huelgas en parte eran de naturaleza económica (estando en primer plano la reacción frente al desarrollo inflacionario de los precios) y, en parte, estaban vinculadas a la respectiva constelación política (Zapata 1979 b, págs. 90 y ss.). En la medida en que las huelgas tenían una orientación política, no representaban, como se podría esperar, una declaración de lucha a un Estado hostil a los trabajadores sino, por el contrario, el intento de obligar a un presidente o a un partido considerados favorables a las capas bajas a que les hicieran concesiones. Este resultado confirma las

conclusiones inferidas de las encuestas acerca del reducido ímpetu revolucionario de los sindicatos.

También la huelga general, la más potente de sus armas, fue proclamada reiteradamente por los sindicatos para lograr una liberalización política pero casi nunca (una excepción es la huelga general de 1979 en Dominica que condujo a la renuncia del gabinete) para voltear el gobierno o para apoyar a un gobierno amenazado por un golpe de Estado. Un ejemplo representativo en este sentido es el de la huelga general de 1977 en el Perú, la más grande en la historia del país. Entre otras, debía apoyar las siguientes reivindicaciones frente al gobierno: aumento de los salarios y congelación de los precios de los productos alimenticios; reconocimiento de la libertad para celebrar convenios colectivos de trabajo; nueva puesta en vigencia de la ley sobre la seguridad en el puesto de trabajo; reincorporación de los obreros despedidos; solución del problema de los pescadores; amortización o remisión de las deudas de los campesinos y de los trabajadores rurales; liberación de los presos políticos y autorización de regreso a los exiliados políticos; respeto de los derechos democráticos y mantenimiento de la autonomía universitaria. Este catálogo de exigencias muestra bien claramente hasta qué punto los sindicatos se habían alejado de las concepciones de los sindicalistas revolucionarios de comienzos del siglo XX, que soñaban con paralizar al aparato del Estado burgués mediante una huelga general y así hacerlo caer. Para los sindicalistas de hoy, el Estado se ha transformado en un requisito indispensable para su existencia y legitimación. Lo necesitan para poder arrancarle concesiones y poder extorsionarlo. (La misma conclusión parece imponerse *ex negativo* por la circunstancia de que entre los miembros de los grupos guerrilleros, que son los únicos que sin miramientos se dirigen contra el sistema existente, los trabajadores y los sindicalistas están representados en una proporción mínima.)

En algunos países, los sindicatos hasta se han convertido en un importante sostén del sistema al asumir tareas para las cuales en los países industriales de Europa Occidental el Estado es primordialmente responsable. Antes de echar una mirada a esta actividad sindical, que supera el ámbito de las relaciones laborales en sentido estricto, hay que señalar que la mayoría de

los sindicatos de América Latina cuentan con una débil base financiera ya que el número de sus afiliados es limitado y, además, muchos afiliados no pagan contribución alguna (Bünger 1971, pág. 133). Si estas contribuciones no son descontadas automáticamente de los salarios (tal como sucede en la Argentina y en parte también en el Brasil), los sindicatos dependen del apoyo externo (también esto explica su dependencia de las entidades políticas, sobre todo de los partidos). Los medios disponibles sirven, en parte, para mantener una costosa burocracia sindical pero, además, son utilizados sobre todo, para proporcionar a sus afiliados servicios e instalaciones que en América Latina no son ofrecidos por ninguna otra institución. Entre éstos figuran, en primer lugar, instituciones de asesoramiento jurídico (especialmente en cuestiones de derecho laboral) y asistencia médica. Además, las siguientes instituciones son parcialmente financiadas por sindicatos y administradas por ellos: hogares de ancianos, seguros, cooperativas de crédito y construcción, hoteles, centros de comercio, cooperativas de consumos, centros de deporte y de recreo, bibliotecas, editoriales, centros de educación y de formación profesional, hogares infantiles y jardines de la infancia.

Por último, serán mencionados aquí brevemente dos puntos hasta ahora descuidados. En primer lugar, investigaremos en qué medida de la actitud de los dirigentes sindicales a la que primariamente se ha hecho referencia en esta sección, pueden inferirse conclusiones acerca de las actitudes y aspiraciones de la amplia masa de los asalariados, es decir, de las bases. En segundo lugar, veremos si el rasgo moderado y hasta conservador de los sindicatos es una característica constante de las organizaciones de trabajadores en América Latina o está sujeta al cambio histórico. Sobre la orientación ideológica y la actitud político-social de los asalariados latinoamericanos no existe casi ninguna investigación empírica, de manera que uno está librado en gran medida a suposiciones. El hecho de que sean muy poco frecuentes los casos en los que las bases rechazan el curso fijado por la burocracia sindical permite, sin embargo, inferir que las opiniones y actitudes de los dirigentes, en general, son perfectamente representativas y compartidas por las bases. Éstas suelen efectuar un giro a la izquierda, y adoptar una posición

más crítica cuando sus representantes abandonan la línea reformista y asumen posiciones claramente de derecha, por ejemplo, cuando se alían a un gobierno militar reaccionario o cuando los líderes sindicales son perseguidos y eliminados por una dictadura de derecha. ¿No está dada acaso actualmente esta situación en el Cono Sur de manera que allí puede esperarse una radicalización de la clase obrera? ¿Qué desarrrollo ha experimentado ésta en su totalidad desde su origen? Hace quince años esta cuestión fue respondida por los conocedores del movimento sindical latinoamericano en el sentido de que los sindicatos, si se los mide con sus ideas revolucionarias iniciales, habrían perdido su impulso originario de rebasar el sistema, se habrían vuelto más dóciles y más amoldados a las circunstancias. Frente a esta opinión, los observadores de la situación sindical actual consideran que, desde mediados de los años setenta, se ha producido una revitalización de la militancia sindical (Würtele 1978, pág. 219). Aun cuando algunos síntomas (por ejemplo, huelgas en Brasil, Bolivia y Perú) indican que los sindicatos se defienden más fuertemente contra el empeoramiento de las condiciones salariales y laborales y de la opresión política, hay que ser escéptico respecto al carácter permanente de esta actitud de rechazo y acerca de si de ésto puede inferirse una reactivación del ímpetu propio de la lucha de clases los años "heroicos", antes de 1914. Si se piensa que el número de los desocupados y de los grupos marginales crece permanentemente en América Latina y que, estrechamente vinculado con este hecho, en vez de disminuir, la situación privilegiada de los trabajadores sindicados y su fragmentación aumentarán, es difícil imaginar que en un futuro más o menos próximo, los sindicatos abandonen su actitud particularista y que, solidarizándose con los restantes grupos de las capas bajas, se conviertan en una fuerza social radicalmente progresista.

5. Acerca de la relación triangular sindicatos -patronos-Estado

En Europa, las relaciones laborales se desarrollaron independientemente del Estado que sólo intervino bastante tarde a fin

de corregir, a través de leyes laborales y sociales, las desventajas estructurales que afectaban a los trabajadores. La historia de las relaciones laborales en América Latina ha transcurrido de manera diferente en un doble sentido. En primer lugar, el Estado se interesó por los asalariados mucho antes, es decir, en un momento en el que la industrialización se encontraba en sus comienzos. En segundo lugar, la emancipación del mismo Estado con respecto a la sociedad y su dominio concreto estuvieron estrechamente vinculados con la expansión de los sindicatos. Mientras la oligarquía tradicional monopolizaba el poder, el aparato estatal estuvo reducido a la categoría de instrumento ejecutor de la voluntad política de este grupo. Sólo cuando a raíz de la sustitución de importaciones surgió una clase media industrial e inmediatamente después, un proletariado industrial, es decir, que la diferenciación social había progresado tanto que el poder político no caía automáticamente en manos de las clase alta, sólo en ese momento el Estado tuvo suficiente campo de acción como para establecerse como factor independiente, primero entre los grupos sociales y, más tarde, por encima de ellos (Sigal y Torre 1979, pág. 144).

Con otras palabras: el Estado no intervino como una organización externa en las relaciones laborales, "no se entrometió", sino que desde el comienzo fue un elemento integrado de estas relaciones. Cuando el Estado no mostraba ningún interés en la controversia entre las partes tarifarias, era de esperar hasta hace poco que, la mayoría de las veces, fuera llamado por una de las partes y se le pidiera ayuda o que actuara, como árbitro. Las sombras que la presencia estatal proyecta sobre las negociaciones de los convenios colectivos confieren a éstos un tinte político. Este rasgo no es siempre pronunciado y en algunos países suele estar temporariamente ausente. Pero, por lo general, ambas partes son conscientes de que, en las negociaciones, el adversario tiene la posibilidad, en última instancia, de perseguir sus objetivos económicos por medio de la presión política.

Sobre la cooperación entre la parte patronal y el Estado casi no hay literatura. En cambio, ha sido tratada detalladamente la actitud tutelar de las autoridades estatales con respecto a los asalariados. Existe consenso en que esta actitud contiene un elemento de protección y de control. Dicho brevemente, el

componente de protección, que al mismo tiempo explica el interés de la parte obrera en la intervención estatal, tiene por objeto equilibrar la debilidad de la posición sindical, que resulta de la estructura del mercado laboral, y conceder una ayuda financiera. Por lo que respecta al aspecto de reglamentación y control, el Estado dispone de cinco medios de influencia: leyes, política económica y social; medios de presión financiera; corrupción y cooptación de los líderes sindicales; persecución y aplicación de la violencia.

Las leyes figuran entre los primeros y más amplios instrumentos estatales para controlar los sindicatos. Las leyes laborales, que a menudo fueron dictadas en una época relativamente temprana, regulan por lo general detalladamente las condiciones laborales (entre otras cosas: salarios mínimos, horas extras, accidentes, despidos, enfermedad, jubilaciones), como también la estructura de la organización y la competencia de los sindicatos. El Estado determina, por lo general, las condiciones bajo las cuales puede ser fundado un sindicato, lo obliga a inscribirse en un registro público o a solicitar una autorización antes de otorgarle competencia para intervenir en convenios colectivos y, en algunos países, controla además sus actividades financieras y la elección de sus dirigentes. No pocas veces, para ser efectivos, los convenios colectivos requieren la confirmación estatal. En casi todos los países, la ley establece una distinción entre huelgas legales e ilegales. La declaración de una huelga como ilegal permite a las autoridades recurrir a la policía para reprimir a los huelguistas. En Brasil, el Estado tiene hasta el derecho de fijar los salarios, con lo que los sindicatos pierden prácticamente toda función.

Otra fuente importante de influencia estatal es la política económica y social. Por ejemplo, el hecho de que la industria nacional esté o no protegida frente a la competencia internacional, de cuáles son las ramas industriales a las que se otorguen en primera línea licencias de importación, de que el gobierno se decida o no a fijar precios máximos para mercancías de uso diario a fin de contrarrestar la inflación; todas éstas son medidas que tienen la mayor importancia para los sindicatos. Además, la mayoría de las veces el Estado mismo es uno de los empresarios más importantes, de manera que sus decisiones concernientes a

la política económica afectan a muchos miles de asalariados.

Las reducidas posibilidades de autofinanciamiento a través de las cuotas de los afiliados traen como consecuencia que numerosos sindicatos dependan también del Estado en el aspecto organizativo. Este apoyo puede concretarse en forma de subvenciones directas provenientes de un partido o de las arcas estatales, o puede ser concedido mediante la sanción de una ley estableciendo que un determinado porcentaje de los salarios debe ser retenido como contribución obligatoria para los sindicatos. La derogación, por ejemplo, de una ley de este tipo, que fuera sancionada por Perón ya en los años 40, significaría la ruina financiera de los sindicatos argentinos.

Pero no sólo las organizaciones sindicales sino también los líderes sindicales son muy sensibles a las subvenciones estatales y a otros tipos de ventajas que el Estado puede ofrecer. Ya se ha hablado del peligro que constituye para la independencia de los sindicatos la venalidad y el hambre de puestos políticos de sus funcionarios dirigentes. Cuán reducido es el número de los dirigentes sindicales que están en condiciones de resistir a los premios que otorga al Estado por su sumisión y lealtad lo demuestra la gran cantidad de sindicatos "amarillos". Este tipo de organizaciones, que funcionan como instrumento de control de los asalariados, existen, por ejemplo, en Brasil, Paraguay, México y Haití.

Cómo último medio que asegura al Estado la superioridad sobre los sindicatos y todos los otros grupos sociales figura la posibilidad de recurrir a su potencial de coacción. En la era populista, los líderes sindicalistas de unos pocos países temían por su vida. En cambio, en la actualidad, tanto en América Central como también en los países del Cono Sur, está a la orden del día el que los dirigentes sindicales sean perseguidos, encarcelados o hasta asesinados por la policía. En las mencionadas regiones constituyen, además, uno de los blancos principales del terror parapolicial de la extrema derecha.

Los recursos de control aquí enumerados son utilizados por los diferentes gobiernos con distintos grados de intensidad. El que un Estado renuncie a ellos totalmente es, sin embargo, tan poco frecuente como el hecho de que los utilice a todos simultáneamente. Las diversas combinaciones pueden ser resumidas en dos estrategias principales de control que se asemejan a los tipos ideales del *inclusionary* y del *exclusionary corporatism* (Stephan 1978, págs. 73 y ss.). Ambas contienen una concepción política y una económica acerca del papel de los sindicatos y de los asalariados. En la estrategia del *inclusionary corporatism*, predominan los métodos pacíficos de control. Básicamente se reconoce a los sindicatos una función positiva para la sociedad y el Estado ya que al exigir que se distribuyan los ingresos, aumentan el poder adquisitivo de los asalariados, canalizan su insatisfacción por vías firmes y, estando dispuestos a dialogar y negociar, contribuyen a la estabilidad política. Las élites políticas que siguen esta estrategia tratan de integrar los sindicatos al orden existente mediante medidas que no constituyen una carga unilateral para los asalariados, es decir: medidas de apoyo financiero, una política económica que asegure puestos de trabajo, el otorgamiento a representantes sindicales de derechos de voz y voto en organismos estatales, etc. En general, ésta es la política que fuera seguida por los regímenes populistas. En cambio, los gobiernos militares de tipo más reciente han optado claramente por la estrategia del *exclusionary corporatism*. De acuerdo con esta concepción, desde el punto de vista económico, los sindicatos actúan como un freno ya que con sus exigencias salariales obstaculizan la rápida acumulación de capital a través de la cual los militares confían lograr un desarrollo acelerado. Desde el punto de vista político, les parece superfluo tomar en cuenta a los sindicatos porque el modelo de gobierno de las fuerzas armadas no prevé la participación del pueblo. Consecuentemente los sindicatos son perseguidos y reprimidos.

En los países que no están gobernados por militares, adquieren especial importancia los partidos políticos como medio utilizado por el Estado para ejercer influencia sobre los sindicatos (Angell 1980, págs. 32 y ss.). Numerosos sindicatos de América Latina han estado o siguen estando estrechamente vinculados con un determinado partido (tal es el caso, por ejemplo, de los sindicatos chilenos, peruanos, venezolanos, colombianos y mexicanos; lo mismo vale para varios sindicatos de las Antillas, por ejemplo, Antigua, St. Vincent, Granada y Jamaica). Esta vinculación puede ser ventajosa para los sindicatos; puede contribuir a mantener unidas a fracciones que tienden

a separarse, a proporcionar a las organizaciones una mínima infraestructura estable y ayudarles a superar mejor las crisis. Sin embargo, por otra parte, también son notorios los inconvenientes que pueden resultar de ataduras político-partidistas de este tipo. Uno de los peligros principales reside en el hecho de que los intereses de los sindicatos y de los asalariados estén subordinados, de manera permanente, a los objetivos de un partido, de manera tal que queden encadenados a éstos; en caso de una división del partido también se dividen y en caso de represión de los partidos políticos sufren el mismo destino.

Mientras que sobre la relación ambivalente de los sindicatos con el Estado se ha escrito bastante, las relaciones tarifarias o los contratos colectivos de trabajo, en sentido estricto han sido objeto de consideraciones más bien marginales. Por lo general, se hace referencia a dos características de estas relaciones. En primer lugar, se menciona la inferioridad estructural de la parte obrera, condicionada por el exceso de mano de obra en el mercado laboral. Se admite, sin embargo, que los asalariados y las organizaciones que los representan han logrado crear, en algunos ramos de la economía, mercados laborales parciales y aislados y obtenido mejoras salariales y laborales relativamente importantes. La segunda característica destacada es el papel que desempeñan los tribunales del trabajo dentro del marco de las relaciones laborales. Esto no es sorprendente: En países en los que todas las cuestiones vinculadas con la situación del trabajo asalariado están reglamentadas en leyes y ordenanzas, en donde casi nada queda librado a convenios tarifarios libres, las diferencias de opinión entre las partes contratantes conducen casi inevitablemente a conflictos jurídicos que tienen que ser llevados a los tribunales. Aun cuando esta imagen general es correcta, de acuerdo con un estudio sobre nuevos desarrollos presentado recientemente por un funcionario de la OIT, tiene que ser completado y diferenciado en algunos puntos (Córdova 1980). Partiendo del grado de madurez que han alcanzado las relaciones tarifarias, en esta investigación se distinguen varios grupos de países dentro de América Latina. El legalismo, el formalismo y las frecuentes intervenciones del Estado serían en primera línea característicos de aquellos países en los que las relaciones entre las partes que negocian convenios colectivos se

encuentran todavía en un estado embrionario (como ejemplos son mencionados los casos de Ecuador, Honduras, República Dominicana). En cambio, en algunos otros países, sobre todo en Venezuela y México, las relaciones laborales habrían ya logrado un alto grado de objetividad e independencia con respecto al Estado. Para los países restantes se establecen categorías intermedias.

En particular, son cuatro las tendencias generales que el autor de este estudio cree percibir y en las cuales apoya las siguientes conclusiones. Primero, puede observarse una clara ampliación cuantitativa y una revaloración cualitativa de los convenios colectivos de trabajo. Mientras que, a comienzos de los años 60, apenas si eran practicados, en la actualidad, en muchos países, se han convertido en una institución firme. Ya no se los considera tan sólo como un estadio previo de una confrontación o de un fallo arbitral del Estado, sino que se los toma en serio, tal como puede inferirse tanto de su extensión y del cuidado con que son redactados cuanto del hecho de que ambas partes, por lo general, se atienen a lo acordado. Segundo, en lugar del arbitraje forzoso por parte del Estado para los casos en los que se producen desacuerdos o conflictos, se recurre en creciente medida a procedimientos en los cuales las partes, por cuenta propia, procuran llegar a un compromiso objetivo. Tercero, con cada vez mayor frecuencia, también en empresas privadas, se concede a los representantes de la parte obrera derechos de voz y voto en la gestión empresarial; su participación en los organismos de derecho público está dispuesta por ley en muchos países y es firmemente practicada. Todo esto habría conducido a una creciente independización de las relaciones laborales con respecto al control estatal. Por ello, cuarto, en no pocos países puede hablarse de un sistema dual de las relaciones entre las partes contratantes de los convenios tarifarios. Las leyes laborales serían a menudo anticuadas, demasiado detalladas y proyectada únicamente para el caso de conflicto entre patronos y obreros. Al lado de ellas, en una zona gris, se habría ido formando un nuevo sistema de diálogo y negociación más flexible y que responde mejor a los intereses de ambas partes.

Alba, Víctor: *Historia del movimiento obrero en América Latina,* México 1964.

Alexander, Robert J.: *Organized Labor in Latin America,* Nueva York 1965.

Anderson, Charles W.: *Politics and Economic Change in Latin America,* Princeton 1967.

Angell, Alan: "Trade Unions in Latin America" en Latin American Bureau (comp.): *Unity is Strength,* Londres 1980, págs. 24 y ss.

Boeckh, Andreas: *Interne Konsequenzen externer Abhängigkeit. Eine vergleichende empirische Analyse der Dependenz am Beispiel der Industriarbeiterschaft Venezuelas, Kolumbiens und Perus,* Meisenheim am Glam 1979.

Bünger, Hans Ulrich: "Zur politischen Rolle der lateinamerikanischen Gewerkschaften" en Lindenberg, Klaus (comp.): *Politik in Lateinamerika,* Hannover 1971, págs. 127 y ss.

Córdova, Efren: "Collective labour relations in Latin America: a reappraisal" en *Labour and Society,* Vol. 5 núm. 3 (1980), págs. 229 y ss.

Di Tella, Torcuato y otros: *Estructuras sindicales,* Buenos Aires 1969.

Erickson, Kenneth Paul y otros: "Research on the Urban Working Class and organized Labor in Argentina, Brazil and Chile: What is left to be done" en *Latin American Research Review,* Vol. IX (1974), págs. 115 y ss.

Epstein, Edward C: "Union Election Data as a Political Indicator" en *Latin American Research Review,* Vol. XI (1976), págs. 160 y ss.

Landsberger, Henry A.: "La élite obrera de América Latina y la revolución" en Lipset, S. M. y Solari, A. R. (comps.): *Élites y desarrollo en América Latina,* Buenos Aires 1967, págs. 308 y ss.

Nohlen, Dieter y Nuscheler, Franz (comps.): *Handbuch der Dritten Welt,* tomo 3, Hamburgo 1976.

O'Donnell, A. Guillermo: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics,* Berkeley 1973.

Pearson, Neale J.: "Peasant and Worker Sindicatos and Democracy in Latin America" en Wiarda, Howard J. (comp.): *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America,* Colorado 1980, págs. 79 y ss.

Senghaas, Dieter (comp.): *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung,* Francfort 1974.

Sigal, Silvia y Torre, Juan Carlos: "Una reflexión en torno a los movimientos laborales en América Latina" en Katzman, Rubén y Reyna, José Luis (comps.): *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina,* México 1979, págs. 139 y ss.

Spalding, Hobart A.: "U. S. and Latin American Labor: The Dynamics of Imperialist Control" en *Latin American Perspectives,* Vol. 3 (1976), num. 1, págs. 45 y ss.

Spalding, Hobart A.: *Organized Labor in Latin America. Historical Case Studies of Urban Workers in Dependant Societies,* Nueva York 1977.

Stepan, Alfred: *The State and Society. Peru in Comparative Perspective,* Princeton 1978.

Torre, Juan Carlos: "La democracia sindical en la Argentina" en *Desarrollo Económico,* núm. 55, oct.-dic. 1974, págs. 531 y ss.

Touraine, Alain (comp.) *Ouvriers et syndicats d'Amèrique Latine, Sociologie du Travail,* 4/61.

Waldmann, Peter (comp.): *Politisches Lexikon Lateinamerika,* Munich 1980.

Würtele, Werner: "Gewerkschaften im abhängigen Kapitalismus Lateinamerikas" en Olle, Werner (comp.): *Einfühung in die internationale Gewerkschaftspolitik,* tomo 2, Berlín 1978, págs. 190 y ss.

Zapata, Francisco: "Las organizaciones sindicales" en Katzman, Rubén y Reyna, José Luis (comps.): *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina,* México 1979 (a), págs. 194 y ss.

Zapata, Francisco: "Strikes and Political Systems in Latin America" en *Die Dritte Welt,* año 7, 1979 (b), págs. 90 y ss.

BURGUESÍA E INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DEL PACTO ANDINO

Para determinar el papel histórico y el significado actual de la burguesía latinoamericana hay varios métodos posibles. Uno consiste en estudiar las agrupaciones burguesas de un país durante un período histórico bastante largo para obtener una imagen de su potencia económica y de su energía innovatoria. También se puede partir de una teoría sobre la función de la burguesía en el contexto social de uno o de varios países latinoamericanos y tratar de llenar esta teoría con contenido empírico. Finalmente, se puede elegir una situación que sirva de test para que, al comparar las reacciones de diversos grupos burgueses, se puedan sacar conclusiones sobre su orientación y su manera de actuar.

Aquí, se practicará la alternativa mencionada en tercer lugar, que consiste en una comparación de las burguesías locales de varios países frente a una situación determinada. La situación de la que pensamos que es un desafío ejemplar y por eso un test con el que se podrá comprobar el dinamismo de la burguesía, es la integración latinoamericana, que aquí se reduce al caso del Pacto Andino (PA). Nuestra tesis es doble: primero, que de la orientación y de las reacciones de los grupos burgueses frente a la puesta en marcha de la integración andina, se pueden sacar conclusiones en cuanto a su dinamismo y su capacidad de expansión; segundo, que las diferencias que se manifiesten entre las burguesías de los diversos países permiten hacer deducciones sobre los factores causales del comportamiento de la burguesía latinoamericana.

Luego de haber bosquejado estas premisas aparentemente exigentes de nuestro enfoque, queremos de inmediato mostrar sus límites. En primer lugar, no nos referiremos aquí a la

burguesía en general, sino sólo a un pequeño, aunque estratégicamente importante sector de ésta: al sector nacional, o digamos más bien "local" (utilizando el término de O'Donnell, no tan cargado de emociones y, por lo tanto, más preciso) de los empresarios industriales urbanos.[1] De este modo quedan excluidas tanto la burguesía agraria, como la burguesía estrechamente ligada a las empresas multinacionales (aunque en realidad sea difícil encontrar límites exactos); sólo la burguesía comercial será tenida en cuenta algunas veces. Otra de las limitaciones surge del material empírico utilizado. Éste se compone, en parte, de material escrito y de bibliografía secundaria, en parte de entrevistas. En total se realizaron 36 entrevistas con empresarios, es decir alrededor de 7 en cada uno de los cinco países del Pacto Andino. Esta cantidad es seguramente insuficiente para sacar conclusiones definitivas, pero alcanza para justificar algunas hipótesis. Sólo una parte de los entrevistados ejercía funciones exclusivamente empresariales, la mayoría fueron interrogados en calidad de dirigentes de alguna organización empresarial de la industria. Aquí podría surgir otro factor distorsionador, ya que la opinión de las organizaciones, como es sabido, no corresponde forzosamente a la de sus miembros. Sin embargo, teniendo en cuenta el corto tiempo de que disponía el autor durante su visita en los países del Pacto, le pareció más aconsejable consultar la representación organizada de la burguesía industrial que entrevistar algunos empresarios sueltos, cuya representatividad hubiera sido dudosa de todos modos. La encuesta se realizó principalmente en los meses de marzo y abril de 1978; algunas entrevistas complementarias se mantuvieron en agosto de 1978. Los resultados aquí expuestos forman parte de un proyecto de investigación más extenso sobre la actitud de los factores centrales de poder (sobre todo de las funcionarios del Estado, de los sindicatos y de las agrupaciones empresariales de la industria) frente al proceso de integración andino.[2] Aunque en este artículo se analice únicamente la actitud de un actor, es decir de la burguesía industrial local, frente al PA, nos parece

1. Manuscrito inédito de G. 'Donnell, Bielefeld 1979.
2. Este proyecto de investigación fue patrocinado y financiado por la Fundación Konrad-Adenaüer de Bonn, junto con otros proyectos sobre la integración latinoamericana.

necesario anteponer a la propia investigación algunas aclaraciones de orden general sobre la historia del PA, sobre sus mecanismos institucionales y sobre cada uno de los Estados miembros (1). Luego presentaremos algunos resultados de las encuestas, que proporcionan una primera impresión de las actitudes de la burguesía industrial andina frente al PA (2). En la tercera parte, la más importante, se tratará de hacer resaltar las divergentes estrategias de integración de los diversos grupos empresariales nacionales, teniendo en cuenta en especial su relación con el Estado (3). Finalmente, indicaremos algunas variables estructurales que explican las mencionadas diferencias en la actuación frente al Pacto.

1. Los países andinos y su integración

Al Pacto Andino pertenecen actualmente cinco países: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Venezuela no se unió al grupo hasta 1973; en cambio Chile, uno de los fundadores, se retiró en 1976. Primero trataremos de las afinidades y diferencias estructurales entre los países del Pacto, para concentrarnos seguidamente en los antecedentes y en la evolución del Acuerdo de Cartagena hasta el presente.

Una semejanza superficial, pero a la que le cabe considerable importancia, es el hecho de que en el PA sólo están reunidos pequeños y medianos países. Es evidente que se ha tratado de evitar el desnivel de poder existente en la ALALC entre, por ejemplo, un coloso como el Brasil y países pequeños como el Uruguay. Cierto parecido parcial existe también en la composición étnica de la población; en los países del antiguo imperio incaico (el Perú, el Ecuador y Bolivia) un 40 a 60 % de la población es indígena, en Colombia y en Venezuela está compuesta en un 75 % por mestizos y mulatos. En ninguno de estos países, la población de origen europeo sobrepasa el 20 %. También pueden haber resultado favorables para el acercamiento algunos rasgos comunes de la historia y de la cultura. Según C. Velez se cuentan entre ellos, aparte de algunos episodios de efectiva unidad política, un centralismo que abarca todos los

sectores y un determinado éxito político-diplomático.[3] Lo decisivo es, sin embargo, que todos los países del Pacto se ven confrontados con graves problemas estructurales, que sugieren una coordinación de los esfuerzos para el crecimiento y el desarrollo: la población vive aglomerada en unos pocos centros urbanos, mientras que el interior y sobre todo las zonas fronterizas están casi siempre despobladas. La intensificación del tráfico fronterizo como consecuencia de la integración, podría favorecer el poblamiento de estas regiones abandonadas. La industria de estos países está poco desarrollada, debido principalmente a los restringidos mercados internos, y su atraso tecnológico frente a las naciones industriales avanzadas es tan grande que, a cada país por separado, le resulta casi imposible reducirlo. Un mercado común también podría remediar este punto. No en último término comparte importantes problemas sociales: alrededor de un tercio de la población es aún analfabeta, una gran parte está desocupada y lleva una vida con casi lo mínimo para seguir subsistiendo, las diferencias de ingreso y patrimonio entre las capas altas y bajas de la sociedad son enormes, etc.

Así como hay una gran cantidad de condiciones que empujan a los países del Pacto Andino a practicar una estrategia común de desarrollo, así también hay una serie de significativas diferencias, que no pueden ser pasadas por alto.[4] Por ejemplo, hay que tener en cuenta el número de habitantes: Colombia, con sus 25 millones de habitantes tiene una población varias veces mayor que Bolivia (5 millones) y Ecuador (7 millones). Si se observa de cerca, tampoco el desarrollo económico es uniforme. La industria de Colombia es la más dinámica y diversificada del grupo. En Venezuela la renta media per cápita es mucho más alta que en los demás países. Venezuela y Ecuador disponen de importantes entradas, resultantes de la venta del petróleo.

De estas desigualdades en la estructura económica resultan diferencias en cuanto al consumo medio de electricidad o papel de prensa, número de autos y otros indicadores similares del

3. Véliz, Claudio: "Cambio y continuidad: el Pacto Andino en la historia contemporánea", en: *Estudios internacionales* (Santiago de Chile), año 4, núm. 16, 1971, págs. 62 y ss.

4. En cuanto a los datos que siguen a continuación, véase el Anexo estadístico al Informe elaborado por la Junta en marzo de 1978 sobre la evolución del Pacto Andino. Acuerdo de Cartagena, Junta: Informe de Evaluación del Proceso de Integración Subregional Andino: 1977 (JUN die 295), espec. III/72.

standard de vida. En este orden de ideas debemos señalar también las diferentes formas de organización política en la zona andina. Sólo dos de los países poseen un sistema parlamentario-representativo relativamente estable: Venezuela y Colombia; en los demás son frecuentes los cambios de gobierno y, en general, predominan los regímenes autocráticos.

Todas estas divergencias tienen su importancia. Como mostraremos en la tercera parte, determinan la manera en que los grupos empresariales de los diferentes países responderán al desafío inherente a la integración. Sin embargo, no anulan la gran ventaja que promete a los Estados asociados la unión en un mercado común. Esto lo especificaremos con las siguientes cifras:[5] con una población de alrededor de 70 millones de habitantes, el Pacto Andino representa después del Brasil (con más de 100 millones de habitantes) el segundo mercado del subcontinente, sobrepasando ampliamente a los otros "grandes": la Argentina (25 millones) y México (60 millones). En los países del grupo andino se extrae el 80 % del petróleo sudamericano, 55 % del hierro, 40 % del carbón y una gran cantidad de otros minerales (como, por ejemplo, cinc, estaño, plata, plomo). La mejor forma de demostrar el peso económico de esta zona es basándose en el comercio exterior. Éste equivale al triple del comercio argentino y sobrepasa el volumen del brasileño, pero hay que tener en cuenta que a Venezuela le corresponde la parte más grande debido a las exportaciones de petróleo.

¿Cuándo se percataron los países andinos de las posibilidades comunes de desarrollo, y empezaron a coordinar sus esfuerzos con miras de crecimiento? ¿Cuáles fueron los pasos y las fases concretas de la integración? Aquí hay que tener en cuenta varios factores causales. El nacimiento del PA es, en parte, resultado de iniciativas privadas y en parte, de impulsos estructurales.[6] En

5. Véase "La Situatión Economique des Pays Andins et les Premiers Resultats du Pacte Andin", en: *Problémes Economiques*, núm. 1403, Janvier 1975, págs. 23 y ss. French-Davis, Ricardo: "El Pacto Andino: Un Modelo original de Integración", en: Tironi, Ernesto (ed.): *Pacto Andino. Carácter y perspectivas*, Lima 1978, págs. 25 y ss. pás. 36.

6. Marinas Otero, Luis: "El 'Grupo Andino', Su génesis y vicisitudes", en: *Revista de Política Internacional* (Madrid) 1969, S. 33 ff; López-Casero, Francisco: Entwicklung und Perspektiven der lateinamerikanischen Integration, en *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika*, 2. año, núm. 7, Sept./Oct. 1976, págs. 23 y ss., espec. págs. 30 y ss.

el aspecto personal hay que mencionar, sobre todo, cuatro nombres sin los cuales el proceso de acercamiento y entendimiento no sería concebible: el ex-presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo y su colaborador, J. Valencia Jaramillo, el ex-presidente de Chile Eduardo Frei, su ministro de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés. Frei y Lleras Restrepo están entre los signatarios de la famosa Declaración de Bogotá de 1966, de la que tres años más tarde surgió el Acuerdo de Cartagena, convenio fundacional del Pacto Andino. Pero sus esfuerzos personales tuvieron éxito únicamente porque las condiciones internaciones eran favorables al proyecto. A mediados de la década del 60 se generalizó cierta desilusión entre los países menores y medianos frente a los resultados de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que hasta entonces había favorecido únicamente a los Estados grandes, al Brasil, a México y a la Argentina.[7] Esta desilusión alimentó la idea de una forma nueva de asociación, que incluyera el fomento de nuevas ramas de la industria, según las concepciones que la CEPAL ya había desarrollado en la década del 50.[8] A esto se añadió cierta tendencia pluralista en el sistema internacional como consecuencia del fin de la guerra fría, que proporcionó a los países más débiles y menos desarrollados algo más de libertad de movimiento en la política exterior; además, surgió una creciente conciencia del propio valer en estos Estados, que poco a poco empezaron a sustraerse a la tutela política y económica de los Estados Unidos; finalmente, dentro del sector andino, se produjo la toma del poder por las fuerzas armadas en el Perú, que, con su nuevo modelo de desarrollo autocentrado, influyeron de manera decisiva en la programática del PA.[9]

El Pacto Andino tiene entre otros el fin, como lo indica el artículo 1 del Tratado del 26.5.1969, de "fomentar el desarrollo equilibrado y armónico de los Estados miembros y acelerar su crecimiento mediante la integración económica".[10] Detrás de esta fórmula, algo general, se encuentra una serie de ideas concretas. En particular, se aspira a crear, por medio de la asociación de varios países pequeños y medianos, un mercado más amplio, que también permita producir a precios competitivos productos industriales que exijan grandes esfuerzos tecnológicos y financieros. Además, con la formación de un bloque, se pretende reforzar la posición económica internacional de estos países, tanto frente a las tres naciones dominantes dentro de la ALALC, como frente a los EE.UU., la Comunidad Europea y las empresas multinacionales. En el fondo, los gobiernos de los Estados miembros consideran la integración más que nada como instrumento para acelerar el desarrollo económico del propio país, lo cual ya pone en evidencia los límites de su disposición a cooperar; en el primer plano de los esfuerzos comunes se encuentra claramente la dimensión económica, es decir el aumento del producto nacional bruto, la diversificación de la exportación y la substitución de productos industriales importados por productos propios. Comparados con ésto, la unificación de la política social y los demás objetivos culturales o humanitarios quedan relegados a segundo término, aunque no se los descuida completamente. No se ha pensado en una unión política, ni siquiera como una posibilidad lejana; al contrario, desde el principio, el postulado de la pluralidad ideológica y política es uno de los principios básicos del Pacto Andino. Teniendo en cuenta que, como hemos dicho, las formas de gobierno en los países andinos son tan diferentes, sin margen de tolerancia todo intento de asociación hubiera fracasado prematuramente.

Aparte del principio de mutua tolerancia política y de no intervención, el tratado fundacional del Pacto contiene una serie de postulados originales, que apenas tienen ejemplo en las comunidades existentes.[12] Distanciándose conscientemente de la

7. Heldt, Sven: "The Andean Group: An Answer to some problems of LAFTA", en: *Kieler Diskussionsbeiträge,* núm. 18, Febr. 1972, S. 1 ff.

8. Peña, Félix: "El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de los países en desarrollo", en: *Estudios Internacionales,* año 6, núm. 12, 1973, págs. 44 y ss., págs. 48 y ss.

9. Veáse el artículo ya citado de Félix Peña.

10. Instituto para la Integración de América Latina (Intal): *Historia documental del Acuerdo de Cartagena,* Buenos Aires 1974, pág. 17.

11. Tironi, Ernesto: "Estrategias de desarrollo e integración: las divergencias andinas", en: del mismo autor (comp.): *Pacto Andino Carácter y Perspectivas,* Lima 1978, págs. 242 y ss., pág. 245.

12. French-Davis, Ricardo: *op. cit.,* espec. págs. 34 y ss.; véase también Boris, Dieter y Frambes-Alzérreca: "Der Andenpakt. Ein Bündnis gegen Unterentwicklung und Vorherrschaft ausländischen Kapitals", en: *Blätter für deutsche u. internationale Politik,* año 17, núm. 11, 1972, págs. 1172 y ss., sobre todo 1176 y ss.; López-Casero, Francisco: *op. cit.,* págs. 31 y ss.

orientación "laissez faire" de la ALALC, los fundadores del PA dieron gran importancia a la planificación, pensando en primer lugar en la construcción de industrias claves. La insistencia en el aspecto de la programación implica forzosamente la idea del Estado como iniciador y motor de determinadas actividades económicas, lo que dio lugar a que algunos observadores considerasen el PA como un modelo de economía planificada.[13] En compensación al importante papel que corresponde a los gobiernos de los países en el proceso de integración (están representados en la Comisión, órgano de decisión clave de la comunidad), también la instituciones encargadas de representar los intereses comunes obtuvieron atribuciones de amplio alcance. Aquí hay que mencionar en primer lugar la Junta, cuerpo compuesto por tres personas, que elabora las propuestas para las decisiones a tomar por la Comisión, puede intervenir en todo momento en las deliberaciones de ésta y en general impulsa con sus iniciativas el proceso de integración, evaluándolo y controlándolo en todos sus aspectos. Para neutralizar, por lo menos parcialmente, las diferencias en cuanto a nivel de desarrollo y potencialidad económica de los diferentes países, ha sido previsto para los más débiles, Bolivia y Ecuador, un tratamiento preferencial. Ésta es también una lección sacada de la historia de la ALALC, que sólo favoreció a los Estados grandes, pasando por alto los intereses de los países pequeños y medianos. De las demás reglamentaciones trataremos más adelante, cuando analicemos la actitud de los empresarios frente a los diversos mecanismos del PA. Aquí sólo queremos mencionar una laguna institucional que ya ha dado lugar a numerosas quejas: la falta de un Tribunal andino.[14]

Que éste es un importante vacío institucional se constata al observar la brecha existente entre las numerosas decisiones comunitarias formalmente sancionadas y su deficiente aplicación.[15] Los defensores del Pacto no dejan de tener razón al afirmar que primero hay que sentar las bases normativas antes de esperar resultados concretos. Pero, con sus diez años de vida, el PA tendría ya que haber salido de su fase programática. No hay que olvidar tampoco el argumento de la Junta, según el cual, la constante dilación en la aplicación de las decisiones y en el cumplimiento de los plazos por parte de los diferentes gobiernos crea situaciones de facto que frenan el proceso de integración y que podrían implicar una vasta pérdida de confianza.[16] La comunidad ha tenido una historia bastante movida. A los primeros años llenos de optimismo y abundantes medidas, adoptadas rápidamente, siguió un período de desilusión y de desaceleración del proceso. El punto más bajo de esta evolución lo marcó la salida de Chile del Pacto, cuando no quiso seguir aceptando las directrices comunes para el trato del capital extranjero.[17] Entretanto esta crisis ha quedado bastante superada y el Pacto Andino ha recibido nuevos impulsos, debido, entre otras cosas, a los encuentros de los presidentes de los Estados miembros en agosto 1978 y mayo 1979. Desde el punto de vista económico, son las medidas para la liberalización del intercambio las que más éxito han tenido hasta ahora. El volumen de intercambio entre los países andinos se ha más que quintuplicado desde 1969, aunque no todos los países presenten las mismas tasas de aumento.[18] En cambio, sólo ha sido aprobada una parte de los programas sectoriales de desarrollo industrial. Se trata de los programas metal-mecánico, petroquímico, automotriz y de éstos, sólo un pequeño porcentaje ha entrado ya en la fase de producción. Tampoco se ha llegado hasta ahora a un acuerdo sobre el arancel externo común para las mercancías provenientes de terceros países, como lo prevé el Acuerdo de Cartagena.

Al valorar la marcha seguida por la integración andina hasta

13. Tironi, Ernesto: "Las estrategias nacionales de desarrollo y la integración de los Países Andinos", en: *Estudios Internacionales*, año 9, núm. 34, 1976, págs. 58 y ss., págs. 68 y ss.

14. De esto se ocupó detenidamente Tobón Londoño, Gustavo: Situación Actual del Grupo Andino, Conf. del 24.8.1978, págs. 12 y ss. En la reunión celebrada el 26.5.1979, con motivo del décimo aniversario del Pacto Andino, los Presidentes de los Estados miembros decidieron remediar esta laguna; acordaron la pronta creación del Tribunal Andino.

15. Esto se expone detenidamente en el Informe de la Junta de marzo de 1978, ya mencionado. JUN/Di 295, I-5.

16. *Ibidem.*

17. Vargas Hidalgo, Rafael: "La Crisis del Pacto Andino", en: *Revista de Política Internacional* (Madrid), núm. 151, 1977, págs. 101 y ss. También jugó un papel importante la oposición de Chile a la fijación de un arancel externo común.

18. JUN/di 295, S. I-10, S. II.-55 ff; Schlesinger Vélez, Alberto: Un Balance del Grupo Andino, en: *Universitas* (Bogotá), Nr. 51, 1976, págs. 255 y ss.

el presente, no hay que olvidar que ésta no se puede comparar de ninguna manera con una comunidad de naciones altamente industrializadas, como lo es, por ejemplo, la Comunidad Europea. Esta comparación sería inadecuada, no sólo porque los países andinos sin excepción están menos industrializados y desarrollados económicamente, sino también porque hasta hace poco estaban casi completamente aislados unos de otros. Sus relaciones culturales, económicas, turísticas y en parte políticas con terceros Estados, por ejemplo, con los EE.UU., eran mucho más intensas que las que tenían entre ellos mismos. Aún hoy en día el medio de transporte más barato entre estos países es la navegación de cabotaje a lo largo de las costas del Caribe y del Pacífico. Para viajar de ciudad en ciudad, apenas resulta más caro el avión que el auto y sí mucho más cómodo y seguro.[19] Partiendo de esta situación, se puede considerar como un éxito que el intercambio comercial entre los países del Pacto Andino haya aumentado en tres de ellos hasta representar el 10 % de todo su comercio exterior, que en 1977 se haya logrado aprobar un programa común para la producción de automóviles o que representantes del sector empresarial tengan, gracias a la existencia del Pacto Andino, mejor y más estrecho contacto a nivel regional.[20]

Los datos hasta ahora mencionados forman el marco de referencia cuando en las páginas siguientes se hable de la apreciación del PA por parte del sector empresarial.

2. El Pacto Andino visto por el sector empresarial

Los resultados de la encuesta sobre el PA llevada a cabo en el sector empresarial tienen tres temas principales: primero se trata de evaluar el desarrollo de la comunidad hasta el presente con respecto a los intereses de las empresas. Después vienen varias preguntas relacionadas en forma general con los principios del PA y sus perspectivas para el futuro. Una tercera parte está dedicada a la importancia del Pacto en las ideas de los empresarios y al rol que éstos han tenido hasta ahora en el proceso de integración.

Una de las preguntas pertenecientes al primer tema y que sirvió de "introducción" a la entrevista reza: Parece que el PA estuviera perdiendo su impulso inicial. ¿Tiene Ud. esta impresión? Más de la mitad de los entrevistados opinó en efecto de esta manera (55,5 %), casi un tercio asintió, pero encontró explicaciones atenuantes, diciendo que se trataba de una evolución "natural" y "forzosa" (30,6 %), sólo el 13,9 % afirmó que el PA conservaba su pujanza inicial. Sin tener en cuenta si, en la opinión de los entrevistados, el PA llegó a tener alguna vez la dinámica que se le atribuye en la pregunta, de las respuestas se infiere que el sector industrial considera el Acuerdo de Cartagena con gran escepticismo. Los motivos invocados de esta evolución negativa varían. Para unos es la falta de cumplimiento en los plazos y las dificultades en la realización de las resoluciones ya tomadas; para otros, la falta de apoyo a la comunidad por parte de los políticos.

El panorama mejora un poco cuando más adelante se le pregunta al entrevistado si considera que el balance total del Pacto para su país ha sido más bien positivo o más bien negativo (ver el texto exacto de las preguntas en el apéndice). Una mayoría relativa (41,7 %) considera el balance positivo, adjudicando a menudo importancia al cambio de conciencia provocado por el Pacto; para un tercio de los interrogados predominan las desventajas, 13,9 % piensan que las ventajas y las desventajas se equilibran. Para inducir a los entrevistados a exponer su opinión más detalladamente, se repitió la pregunta relacionada con algunos efectos específicos del PA: primero, diferenciando según el tamaño de las empresas concernidas; segundo, invitando al interrogado a determinar cuál de los programas de la política económica de la comunidad tiene más importancia para su país: la liberalización del intercambio comercial o la planificación industrial; tercero, pidiendo la opinión del entrevistado sobre las consecuencias de la Decisión núm. 24 en la que se impone una

19. Sobre el problema de los transportes, véase: Morawetz, David: "Problemas del transporte y de las comunicaciones en el Grupo Andino", en: *Revista de la Integración* (Buenos Aires), núm. 6, págs. 66 y ss. Palomino Roedel, José: "El transporte vial en la subregión andina. Discusión". En: ILDIS/INTAL: *Políticas de transporte en esquemas de integración económica*, págs. 153/251.

20. Una evaluación de la actividad del CAES, como lugar de encuentro de los representantes sindicales y empresariales en el último tiempo, puede verse en JUN/di 295, I-1 y ss.; I-9 y ss.

serie de condiciones restrictivas a las inversiones de capital extranjero (el objetivo de esta decisión son sobre todo las empresas multinacionales). Las respuestas no expresan siempre una actitud precisa. En lo referente a la diferenciación de los resultados del Pacto según el tamaño de las empresas en cuestión se constata cierta incertidumbre en los interrogados, dado que el 30 % de las respuestas no son claras. De las demás se desprende que las empresas son afectadas por el Pacto conforme a su tamaño, tanto positiva como negativamente: las grandes empresas han sacado hasta ahora las mayores ventajas de la integración, pero, al mismo tiempo, son las que más se ven amenazadas por la competencia proveniente de los otros Estados asociados. También las empresas de mediana envergadura han sido favorecidas por el Pacto, según los entrevistados, mientras que las consecuencias para las pequeñas empresas no son ni buenas, ni malas. A propósito hemos intercalado un relativizador "según los entrevistados", ya que los resultados de la encuesta no corresponden forzosamente a los hechos. Recordemos que gran parte de los entrevistados son dirigentes de organizaciones empresariales que, como se sabe, en muchos casos defienden en primer lugar los intereses de la gran industria. Además es concebible que la necesidad de racionalizar, surgida de la competencia creciente, cree serias dificultades a las pequeñas empresas y que finalmente resulten ser éstas las verdaderas damnificadas por el Pacto. Ante la alternativa de decidir si es más importante la liberalización del intercambio o la planificación industrial, una clara mayoría (44,4 %) optó por esta última, una cuarta parte de los entrevistados considera más importante un intercambio comercial facilitado y el 11 % da la misma importancia a ambos objetivos. Dado que la negociación de los planes sectoriales de industrialización y la construcción de instalaciones correspondientes no es concebible sin el apoyo masivo y sin la participación financiera del Estado, de esta respuesta es posible inferir que la mayoría de los empresarios y de sus representantes interrogados no son partidarios de un sistema de economía de mercado puro, sino que aprueban y hasta reclaman la intervención del Estado en la economía.

En su opinión sobre la resolución núm. 24, que restringe y controla las inversiones de países ajenos al grupo andino (entre

otras medidas, prevee que toda las inversiones estén sujetas a autorización y que determinados sectores económicos estén reservados a empresas nacionales; limita la transferencia de beneficios; reduce la participación extranjera, al cabo de un plazo determinado, al 50 % de una empresa), los interrogados tampoco están de acuerdo: 30,5 % aprueban la intransigente versión original válida hasta 1976,[21] 22,2 % están en favor de una actitud más flexible; 30,5 %, una cantidad igual a la de los partidarios de una línea "dura", la rechaza rotundamente. En este contexto es importante la interpretación del voto del 22,2 % que intervienen en favor de una disposición más flexible. Por un lado, critican una actitud demasiado rígida que ahuyenta los capitales extranjeros, pero, al mismo tiempo, al proponer una flexibilidad mayor, implícitamente admiten en principio la necesidad de someter el capital extranjero a cierto control en la región andina. Resumiendo se puede decir por eso, que más de la mitad de los interrogados están convencidos de esa necesidad.

Balance para el propio país			*Liberal. del intercambio comercial (LI) versus Planificación Industrial (PI)*		
	n	%		*n*	%
balance positivo	15	41,7	PI más importante	16	44,4
balance negativo	12	33,3	LI más importante	9	25,0
balance neutro	5	23,9	ambas misma importancia	4	11,1
otros	4	11,1	otros	5	13,9
sin respuesta	–	–	sin respuesta	2	5,6
TOTAL	36	100,0	TOTAL	36	100,0

La evaluación del curso de la integración con respecto al propio país, conduce a las preguntas sobre cuál es el país que ha

21. Tras la salida de Chile en 1979, se dio alguna mayor flexibilidad a la entrada de capital extranjero (Decisiones 103 y 109). Las facilidades otorgadas se refieren, sobre todo, a: beneficio anualmente transferible al exterior (20 % del capital invertido; anteriormente: 15 %), posible reinversión de beneficios sin permiso especial (7 % del capital; antes 5 %), plazo y modalidades para la transformación de empresas extranjeras en empresas nacionales o mixtas y tratamiento de las inversiones procedentes de otros países miembros como capital nacional.

sacado el mayor provecho del PA, cuál el menor. La segunda de estas preguntas puede ser considerada como pregunta de control, ya que tiene el mismo contenido que la primera, aunque en sentido inverso. Más del 60 % de los entrevistados opinan que Colombia es el país más favorecido, un juicio que es corroborado por los balances comerciales de los diferentes países.[22] Tampoco lo contradice el hecho de que pocos de los colombianos interrogados lo confirmen, ya que este comportamiento corresponde al "pesimismo por conveniencia" que suelen manifestar los empresarios. Las explicaciones que se dan de la rápida expansión de Colombia en la región andina son, entre otras, que este país había estado mejor preparado para la integración que los otros, que disponía ya de una infraestructura y de una industria de consumo dinámica, que los ejecutivos colombianos tienen mayor experiencia en la exportación y saben defender los intereses de su ramo comercial tanto frente al Estado, como en las negociaciones internacionales. En la otra punta de la escala, es decir en la posición del país que menos provecho ha sacado del Pacto, se encuentra con igual nitidez Bolivia. Esta situación se debería, en parte, a su situación geográfica marginal en relación con los otros Estados del Pacto, a la deficiente red de comunicaciones y de transportes y en parte a la falta de las condiciones previas que eran necesarias para realizar los proyectos de industrialización adjudicados por la Comunidad.

País que ha sacado el mayor provecho del PA			*País que ha sacado el menor provecho del PA*		
	n	%		*n*	%
Colombia	22	61,1	Bolivia	23	63,9
Venezuela	7	19,4	Perú	6	16,7
Ecuador	5	13,9	Venezuela	1	2,8
Perú	–	–	Ecuador	1	2,8
Bolivia	–	–	Colombia	–	–
sin respuesta	2	5,6	sin respuesta	5	14,0
TOTAL	36	100,0	TOTAL	36	100,0

En la primera parte hemos mencionado el trato preferencial concedido por el Acuerdo de Cartagena a Bolivia y al Ecuador

22. Véase los gráficos publicados JUN/di 295, I-58 y ss.

en razón de su desfavorable situación inicial. En vista del mal resultado obtenido hasta el presente por Bolivia, no carece de interés saber la opinión de los entrevistados sobre la necesidad de seguir manteniendo el status preferencial. En efecto, una mayoría absoluta se pronuncia por el mantenimiento de los privilegios y aun por un mejoramiento de la ayuda ofrecida a Bolivia. Pero también un considerable porcentaje no tiene opinión clara al respecto o quiere reducir los privilegios. Esta última opción, expresada a veces sólo en observaciones marginales, proviene a menudo de una actitud caracterizada por un sentimiento de envidia hacia los empresarios de otros países. Esta actitud envidiosa se manifiesta más claramente todavía frente al penúltimo país de la escala, el Ecuador. El favorable desarrollo económico de este país en los últimos años ha conducido a la cuarta parte de los empresarios a creer necesario suprimirle el trato preferencial y ponerlo en la misma situación que los demás Estados del Pacto.

Otra serie de preguntas tiene por objeto la opinión de los empresarios sobre las metas y los principios del PA. Las preguntas son las siguientes: "¿Cree Ud. que el PA además de la integración económica debe seguir fines políticos?" "¿Es capaz el PA de aumentar la libertad de acción de los países miembros o conduce más bien a una consolidación de las empresas multinacionales en la región andina?". "Todos esperan del PA un crecimiento económico acelerado ¿Cuáles serán las consecuencas sociales?". "¿Es conveniente conservar el sistema institucional del PA en su forma actual o habría que mejorarlo?". Si observamos la distribución de opiniones en relación con la primera pregunta bajo un aspecto únicamente cuantitativo, el resultado es aparentemente equilibrado. El 55 % de los empresarios auspician la prosecución de finalidades políticas por el Pacto, el 41,7 % las desaprueban. Sin embargo un examen más detallado de las respuestas nos demuestra enseguida que esta apariencia engaña ya que la mayoría interpreta el término "políticos" de una manera muy restrictiva. No es con la idea de unificar las Constituciones, o de tomar en común medidas para asegurar la paz o aun tan sólo de solucionar conflictos limítrofes, sino que en realidad piensan casi exclusivamente en la mayor capacidad de defensa frente a terceros países en el campo de la política

económica. Éstas son las implicaciones políticas y las consecuencias del PA que aprueban los empresarios. Piensan que faltan las condiciones necesarias para planes de asociación política de mayor envergadura. Muchos de los interrogados llegarían hasta a considerar que planes políticos de mayor alcance podrían poner en peligro la integración económica.

Aunque la mayoría esté de acuerdo en que lo principal es aumentar, con la ayuda del PA, la capacidad de negociar frente a terceros países y frente a empresas industriales extranjeras, el pronóstico en cuanto a la posibilidad de realizar este objetivo, es bastante escéptico.

Al preguntárseles si creían que el PA aumentaría la libertad de acción de los países asociados o si más bien conduciría a una consolidación de las empresas multinacionales, sólo el 27,8 % afirmó que creía en la primera alternativa. Un tercio piensa que, por el contrario, la integración fortalecería las empresas multinacionales.[23] Notable es que la cuarta parte de los entrevistados considera que ambos procesos no se excluyen mutuamente. Opinan que lo probable es que tanto los Estados asociados aumenten su capacidad de implementación, como que las empresas multinacionales consoliden su posición en la región andina.

En relación con las posibles consecuencias sociales, la mayor parte de los empresarios interrogados sólo tiene nociones vagas. Ninguno duda que haya que contar con repercusiones sociales y la mayoría piensa que éstas serán positivas, pero nadie sabe decir en qué consistirán. La opinión reinante es que el PA, en primer lugar, acelerará el crecimiento económico y aumentará el bienestar social, proceso que será favorable a todos los estratos sociales, es decir también a las capas bajas. También esta pregunta pone en evidencia que los empresarios, cuando hablan del PA piensan exclusivamente en una comunidad económica. No sólo rechazan metas culturales, sociales o políticas, sino que ni siquiera tienen en cuenta que, a la larga, la integración pueda tener otras consecuencias que no sean sólo económicas.

23. Ésta es también la tesis de R.A. Fernández y José F. Ocampo: "The Andean Pact and State Capitalism in Colombia", en: *Latin American Perspectives*, Vol. II, núm. 3, Fall 1975, págs. 19 y ss., pág. 26.

Aumento de la libertad de acción de los países miembros o consolidación de las empresas multinacionales			*Consecuencias sociales del PA*		
	n	*%*		*n*	*%*
PA aumenta la libertad de acción de los países miembros	10	27,8	Ninguna repercusión social	2	5,6
PA conduce a la consolidación de las empresas multinacionales	12	33,3	Repercusiones sociales inmediatas	3	8,3
Las alternativas no se excluyen	8	22,3	Repercusiones sociales a largo plazo	25	69,4
Otros	5	13,9	Otros	4	11,1
Sin respuesta	1	2,7	Sin respuesta	2	5,6
TOTAL	36	100,0	TOTAL	36	100,0

A la cuarta pregunta, sobre la necesidad de mejorar el sistema institucional del Pacto o de conservarlo en su forma actual, el 61,1 % contestó que había que mejorarlo. Muchas de las correcciones propuestas tienen por objeto disminuir el carácter supranacional del Pacto y conceder en su lugar mayor influencia a los Estados miembros y a las agrupaciones dentro de éstos; aparte se propone también que sean fortalecidas y completadas las instituciones del Pacto, pero sobre todo se pide la creación de un Tribunal andino. Sea como fuere, la opinión sobre estas sugerencias críticas, en su conjunto dan una impresión cabal de la actitud, en principio distanciada y escéptica, que una gran parte del empresariado tiene frente al Acuerdo de Cartagena.

El tercer conjunto de preguntas se ocupa de la relevancia que tiene el Pacto Andino en la mentalidad de los empresarios y viceversa, del significado que ha tenido hasta ahora el empresariado para el Pacto. Para tener una pauta de la relevancia que tiene el Pacto para el empresario, se eligió como indicador la intensidad del intercambio de informaciones sobre este tema. Se comprueba que dentro del sector empresarial el interés por todo lo concerniente al Pacto varía bastante. A la pregunta: "¿En el sector económico que Ud. representa, o al que Ud. pertenece, se realizan consultaciones periódicas sobre cuestiones referentes al PA?" alrededor de la mitad de los interrogados declara que esto

no sucede nunca o sólo ocasionalmente, mientras que la otra mitad afirma mantener periódica, o por lo menos frecuentemente conversaciones sobre el tema. Evidentemente, la comunicación no se reduce al empresariado local, ya que el 50 % de los entrevistados declara que periódicamente mantienen consultaciones con representantes extranjeros de su ramo industrial. La impresión de una situación carente de unidad se ve confirmada al preguntar hasta qué punto los gobiernos consultan a la economía privada antes de tomar decisiones para la comunidad. El 44,5 % de los empresarios interrogados declaran que no tienen motivo de queja en ese aspecto, ya que, periódicamente o a menudo, son consultados, ellos o sus organizaciones, por los organismos estatales competentes. Un porcentaje similar afirma no haber sido consultado nunca o sólo ocasionalmente.

Aunque una parte del empresariado industrial se ocupe frecuentemente de cuestiones referentes al Pacto y aunque un sector empresarial sea consultado a menudo por los organismos estatales en lo que a este tema se refiere, el empresariado, como factor de poder, no ha tenido, hasta el presente, influencia decisiva en el curso de la integración. Esta autoapreciación del papel de los entrevistados se deduce de sus respuestas a dos preguntas. La primera se refiere a la manera de proceder de la Junta durante la preparación de las decisiones. En este punto, alrededor del 60 % de los entrevistados declararon que el sector privado es pasado por alto por la Junta, que no se lo consulta, o sólo de manera insuficente. En la segunda, se pregunta si los progresos de la integración, en el país al que el interrogado pertenece, se deben en primer lugar a los esfuerzos del Estado, o a aquellos del sector privado. Alrededor del 64 % de los entevistados declaró que el motor principal había sido el Estado, sólo el 8,3 % atribuye este mérito al sector privado. Frecuentemente, sin embargo, ha sido señalado que últimamente el sector privado ha estado más activo y que manifiesta mayor interés por la integración que en la época de la firma del acuerdo.

No resulta fácil sacar una conclusión de los resultados de la encuesta aquí expuestos; la única posible es precisamente que en muchos puntos no hay homogeneidad alguna en la actitud de los empresarios frente al PA y tampoco una opinión determinada sobre él. Parece que la situación de la burguesía industrial es tan

distinta en cada país, que una reacción unifome frente al conjunto de problemas que surgen con la integración no es posible. Esta constatación induce a hacer un análisis comparado de agrupaciones empresariales entre diferentes países para poder determinar con mayor precisión la actitud del empresariado frente al PA. (Cfr. sección 3)

Motor de la integración	*n*	*%*
Estado	23	63,9
Estado y sector privado en partes iguales	6	16,7
Sector privado	3	8,3
sin respuesta	4	11,1
TOTAL	36	100,0

A pesar de esta reserva, vamos a tratar de retener algunas impresiones generales del material de la encuesta que se destacan. En general, no se puede pasar por alto que los empresarios y los representantes de sus asociaciones tienen una actitud expectante y, sobre todo, defensiva frente al PA. Esta actitud, que sólo no es compartida por una minoría, se manifiesta, tanto en la apreciación pesimista del curso de la integración hasta el presente, como también en las críticas a la Junta y en la negativa de aceptar cualquier implicación del Pacto que vaya más allá de lo puramente económico; sólo últimamente parece ceder ante un modesto interés, con base relativamente amplia, por la causa de la comunidad. El motivo de esta reserva no es, por ejemplo, una falta de conocimiento del Acuerdo de Cartagena, de sus principios y de sus posibles consecuencias. Más bien va a la par con una concepción bastante precisa, por parte de los interrogados, sobre los mecanismos institucionales del Pacto y de las ventajas y desventajas que ha traído o que traerá para cada país. Es notable la relación ambigua que los empresarios tienen con el Estado. Por un lado es improbable equivocarse al suponer que el escepticismo frente al PA está relacionado con el origen de éste, debido en primer lugar a la iniciativa estatal y con el componente de economía planificada, que forzosamente fortalecerá el papel del Estado como empresario y como agente de control en el campo económico. Por otro lado, la mayoría adhiere al principio de supranacionalidad de los

organismos del Pacto y apoya el control por parte del Estado de las inversiones de capital extranjero; espera alcanzar gracias a la integración una posición más fuerte en las negociaciones internacionales y prefiere la planificación industrial a la simple liberalización del intercambio. Estas opciones demuestran que se le reconoce al Estado, en tanto que factor económico, una importante función como iniciador y protector. Aun los empresarios más críticos no pretenden reducir la influencia estatal en la economía, sino que quieren tener voz en las decisiones de política económica, la garantía de cierta libertad de movimiento y cierto margen para poder disponer dentro de un sistema económico marcado por la cooperación del Estado con el sector privado.

3. Estrategias de los empresarios frente al Pacto Andino

Los empresarios de los países andinos, éste es nuestro resultado provisorio, no tienen una actitud común frente al PA, sino que, según como se presenten sus intereses y según el país al que pertenezcan, tienen criterios diferentes. Seguidamente vamos a destacar algunos de estos criterios específicos de cada país. Para ello hemos escogido tres de los países pertenecientes al Pacto: Colombia, Bolivia y Ecuador. Para posibilitar una comparación entre los grupos de empresarios de estos países, vamos a restringir el análisis a determinados aspectos: a la historia, la coherencia interna y la organización del sector empresarial; luego consideraremos su relación con el propio Estado, así como con los grupos y las organizaciones empresariales de los demás países del Pacto. Como síntesis de esta constelación de intereses y relaciones explicaremos, al final, la orientación y la reacción de los empresarios frente al PA. Se sobreentiende que estos "estudios de casos" no son más que bosquejos, que no pueden ni pretenden de modo alguno abarcar la complejidad de las respectivas situaciones nacionales.

1. *Colombia*

Al analizar la actitud colombiana, llama enseguida la atención la ANDI, la organización empresarial más poderosa del país, a

la que pertenecen alrededor de 700 empresas industriales, es decir más o menos el 80 % de la industria manufacturera, destacando la gran industria. La ANDI, una organización de gran efectividad, con un excelente equipo de expertos, representa los intereses de la industria y también del sector terciario frente a los restantes grupos de intereses y frente al gobierno. Esta asociación empresarial ha podido alcanzar tan robusta posición, gracias a que cuenta con el apoyo de la burguesía comercial e industrial, cuyas raíces llegan a la segunda mitad del siglo pasado. Los empresarios colombianos, sobre todo los que actúan en el sector de la industria de consumo (textil), fueron los primeros en esta región de América Latina en tener ambiciones de exportar sus productos y trataron de penetrar en los mercados de los países vecinos. También fueron los primeros en expresar su descontento con la ALALC y en exigir del gobierno medidas para fomentar la exportación y en general condiciones más favorables para desarrollar el comercio.[24] Al hacer esto tenían, sobre todo, la vista puesta en el mercado venezolano que, gracias a un considerable poder adquisitivo y precios mucho más altos, prometía buenas posibilidades de venta para productos manufacturados. En 1969, al entrar en vigor el Acuerdo de Cartagena, era la burguesía industrial colombiana, a la par con la chilena, la que mejor preparada estaba para una aplicación relativamente rápida de las medidas referentes a la liberalización del intercambio y al cabo de poco tiempo consiguió aumentar considerablemente sus exportaciones a otros países andinos. Estos éxitos en la exportación, evidentes para todos, son la razón principal por la cual, en la encuesta, la mayoría opina que Colombia ha obtenido hasta ahora el mayor provecho del PA. Dentro del empresariado colombiano existe un intenso intercambio de ideas en relación con el Pacto. Aunque no hay que pasar por alto que este interés por el PA y la forma de su concreción política no son respaldados por todos los grupos empresariales. Por ejemplo, las empresas medias y pequeñas, que, en parte, poseen una organización propia, la ACOPI, reprochan a la ANDI que intervenga sólo en favor de los intereses de las grandes empresas

24. Rizo Otero, Harold José: *Colombia y el Grupo Andino en el Proceso de Integración de América Latina,* Cali 1975, S. 159. Sobre el fomento estatal a la exportación en Colombia véase también JUN/di 295, II-88.

y las tenga a ellas descuidadas. También el sector agropecuario tiene una actitud reticente frente al curso pro-integracionista de la ANDI, porque teme que el aumento de las aduanas externas traiga consigo un encarecimiento de la maquinaria agrícola. La asociación del sector financiero (ANIF), en cambio, aprueba el proceso de integración.

La influencia de los empresarios representados por la ANDI es tan grande que hasta se dice que Carlos Lleras, uno de los promotores políticos del PA, tomó la iniciativa en favor de la integración empujado por la ANDI, como si fuera prácticamente su representante. Aunque esta afirmación vaya demasiado lejos, no se puede pasar por alto que en Colombia, más que en los demás países del grupo, los empresarios participaron activamente en el desarrollo de la integración. Esto se refleja también en los resultados de la encuesta, cuando los entrevistados colombianos recalcan repetidamente que los progresos alcanzados en la integración se deben al Estado *y* al sector privado. Ambos mantienen un constante intercambio institucionalizado sobre la evolución del Pacto. No hay negociación en Lima, ni hay proyecto para decisiones comunitarias sobre los que la ANDI no dé con todo detalle su opinión. Los empresarios consideran al Estado y al Gobierno como aliados y como instrumentos para hacer valer sus intereses frente a las empresas de otros países andinos. Por otro lado, en ninguno de éstos existe tanta desconfianza frente a la creciente importancia económica del Estado como en Colombia. Aquí yace una de las principales razones del desacuerdo entre los organismos estatales y los representantes de la economía privada (el único grave que ha habido en el PA hasta ahora) en lo referente a la Decisión 24: porque tal Decisión otorga al Estado la prioridad en la compra de acciones de sociedades extranjeras nacionalizadas, convirtiéndolo así en empresario.[25] La burguesía industrial colombiana cuida también celosamente en otros aspectos su libertad empresarial. Observa con desconfianza, o más bien con desaprobación, la programación industrial y quiere reducir las

25. Véase Sharef, Uriel J.: *Die Politik der ausländischen Investitionen der Andengruppe: der Fall Kolumbiens*, Düsseldorf 1975, págs. 84 y ss., 160 y ss., 373 y ss.; Rizo Otero, Haral. José: *op. cit.*, págs. 160 y ss.

competencias de la Junta para convertirla en un simple órgano de asesoría y coordinación técnica. Hace una separación estricta entre el aspecto político y económico de la integración, luchando por una orientación puramente económica del Pacto.[26] Hasta ahora ha conseguido imponer al gobierno sus ideas en lo esencial. Recientemente se han notado divergencias, pues el gobierno quiere apoyar al sector agrario, mientras que considera a la industria como ya consolidada y capaz de valerse por sus propios medios.

En las relaciones con los países vecinos resaltan dos aspectos: primero que Colombia, uno de los países con ubicación "central" dentro del Pacto, tiene grandes facilidades de comunicación con los restantes países miembros. Lo mismo se puede decir del empresario, que mantiene intenso contacto con los gremios de los países vecinos. Ha establecido sobre todo una relación particularmente estrecha con Venezuela, la segunda potencia económica del Pacto. La razón de ello debe ser, en primer lugar, el carácter complementario de la economía de ambos países: Venezuela dispone de amplios recursos financieros, Colombia de mano de obra especializada. Llama la atención, en general, que cada país observe a sus respectivos países limítrofes con un interés sobredimensionado y con mayor rigor que a los demás Estados miembros. Esto repercute en doble sentido. Por un lado, resulta una mayor comprensión por los problemas y dificultades del país vecino. Por otro, se considera su economía como una amenaza especial. Volveremos a encontrar esta actitud ambivalente en los empresarios de los demás países.

Puede resumirse que la burguesía industrial colombiana ve al PA de una manera muy positiva.[28] Entre los diferentes programas político-económicos otorga clara preferencia a la reducción de las barreras aduaneras, de la que hasta ahora ha

26. Rothlisberger, Dora: "Colombia: Actores y Agentes Políticos internos del Proceso de Integración Andina", en: *Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino* (CINDA): *Variables Políticas de la Integración Andina*, Santiago de Chile, 1974, págs. 155 y ss, págs. 177 y ss.

27. Véase Echeverry, Gilberto: "Recopilación de diversas Opiniones del Sector privado colombiano sobre el proceso de integración andina", en: *Foro Empresarial*, Quito 1976, L 3.

28. En una encuesta de opiniones llevada a cabo por encargo de la Junta, se puso de manifiesto que el Pacto obtiene la aprobación relativamente mayor de los exportadores colombianos. JUN/di 295, II-89.

sacado el mayor provecho. No rechaza directamente el componente planificador del PA —concesión a las aspiraciones de los países miembros más atrasados económicamente— pero tampoco puede familiarizarse con él y desconfía de todas las tendencias que dan a los organismos estatales o supranacionales una función clave en el futuro desarrollo económico de estos países.[29]

2. *Bolivia*

Mientras que los empresarios colombianos en su mayoría juzgan el PA positivamente, los de Bolivia tienen una opinión indiferente o desfavorable.[30] Recordemos que Bolivia es el país que, según los entrevistados, ha obtenido hasta ahora el menor provecho de la integración. ¿Qué relación tienen ambos hechos entre sí y cuál es su explicación?

Bolivia es uno de los dos países a los cuales el Acuerdo concede determinados privilegios. Tiene derecho de proteger arancelariamente por un tiempo mayor sus propios productos, mientras que los restantes miembros han de dejar entrar libremente las exportaciones bolivianas. Pero, como decía un empresario boliviano, las facilidades para la exportación les sirven sólo a aquellos países que pueden producir bienes de exportación.[31] El sector industrial de Bolivia es todavía demasiado débil para poder aprovechar las ventajas que le han sido concedidas. La variedad de sus productos es reducida; además, se trata de mercadería de dudosa calidad. Pero aun cuando el sector industrial fuera más capaz, el país tendría grandes dificultades en integrarse a la comunidad. Sobre todo faltan los medios de transporte y de comunicación necesarios: el estado de las rutas dentro del país es muy deficiente y las que lo unen con el Perú dejan mucho que desear; la línea ferroviaria que lleva al puerto de Arica es sólo un paliativo. A esto se suman las dificultades en la organización del transporte. Todo esto contribuye a que los productos bolivianos sean relativamente caros e incapaces de competir en los mercados vecinos. A pesar

29. Rothlisberger, Dora: *op. cit.*, pág. 177; JUN/di 296, II-90.
30. Así se desprende no sólo de las entrevistas mantenidas por nosotros, sino de la encuesta llevada a cabo por la Junta entre los empresarios. JUN/di 295, II-89.
31. Véase también Cámara Nacional de Industrias: *Memoria 1974-75*, La Paz 1975, pág. 21.

de ello, los empresarios acogieron muy positivamente en un principio la idea de la integración. Incluso hoy en día afirman mantener periódicamente un intercambio de opiniones sobre el PA, como se puede constatar en los resultados de la encuesta. De todos modos, estas informaciones obtenidas en el curso de las entrevistas, no ocultan que la buena disposición original ha cedido el paso a una actitud de desilusión e indiferencia. En Bolivia, el Acuerdo de Cartagena no es un tema que agite los ánimos, ni dé lugar a grandes discusiones. Esto explica que hasta ahora no haya habido, dentro del empresariado, conflictos ni escisiones por el PA. Incluso el sector del comercio importador, afectado por el alza de las tarifas aduaneras para los productos provenientes del exterior, ha sido muy moderado en su crítica sobre la integración.[32] El sector que más resueltamente la rechaza es el minero, que se queja del encarecimiento de la maquinaria importada de terceros países y de la baja calidad de los repuestos producidos en los países del Pacto.[33] Por otro lado, entre los empresarios que más interés tienen en el PA, sobresale un pequeño grupo de empresas medianas y pequeñas de la industria metalúrgica de Cochabamba que, sobre todo gracias al programa automotriz recientemente aprobado, ve una posibilidad de producir para un mercado más amplio.

En Colombia el principal aliado de la burguesía industrial es el Estado. El Estado boliviano también patrocina y apoya la integración, pero persiguiendo finalidades esencialmente no económicas y sin consultar al sector privado. Esta falta de coordinación, que seguramente está relacionada con el frecuente cambio de gobiernos militares que desde hace años dominan el país, es severamente criticada por el empresariado.[34] Se reprocha, entre otras cosas, a los organismos estatales encargados de los asuntos del Pacto que no informen lo suficiente al sector privado sobre la marcha del proceso de integración, por

32. Véase por ej., Cámara Nacional de Comercio: *Memoria 1976-77*, La Paz 1977, pág. 20, pág. 32.
33. España Smith, Raúl: "La Empresa Boliviana y la Integración Andina", en: *Foro Empresarial*, Quito 1976, H 1.
34. Lonsdale, Jorge E.: El Sector Privado Frente al Proceso de Integración de la Subregión Andina (manuscrito). Esta conferencia, pronunciada en junio de 1976, comprende los reproches más importantes del sector privado frente al Estado boliviano.

lo que en el empresariado no puede surgir interés por la comunidad; que no fomenten sistemáticamente la exportación, como sucede en Colombia por ejemplo, sino que, por el contrario, le pongan obstáculos burocráticos; que, antes de tomar decisiones importantes, no consulten, ni pidan la opinión de las ramas de la industria en cuestión; que aprueben decisiones comunitarias sin tener conocimiento de la situación y sin saber hasta qué punto son realizables; finalmente, que no tengan una línea política clara y que no sepan defender los intereses nacionales en las negociaciones en Lima.

Esta crítica, seguramente justificada en su mayor parte, se explica, por un lado, por la incompetencia de los organismos estatales en cuestiones del PA, resultante de los continuos cambios políticos ya aludidos. Pero tiene, sobre todo, su origen en el hecho que los gobiernos bolivianos hayan manifestado hasta ahora un interés más político que económico por el Pacto.[35] Su idea es que Bolivia, siendo el centro geográfico del continente, debe mantener buenas relaciones hacia todos lados. Además interviene aquí la esperanza mucho más concreta de recobrar, por medio del PA, el acceso al Océano Pacífico. Como lo demuestran los resultados de la encuesta, estas ambiciones políticas son compartidas por muchos empresarios bolivianos.

La esperanza de recuperar el acceso perdido al Pacífico no parecía fuera de lugar mientras Chile pertenecía a la comunidad. El rápido desarrollo del intercambio entre los dos países durante los primeros años de existencia del Pacto, demuestra que Bolivia podía esperar de él impulsos para su crecimiento económico.[36] Después del retiro de Chile, Bolivia cayó en una situación geográfica marginal y en un relativo aislamiento económico. Los industriales bolivianos tienen menor contacto con la burguesía industrial de los demás países que los de cualquier otro Estado miembro. Su apreciación del comportamiento de los restantes Estados del Pacto tiene, por lo tanto, rasgos negativos: éstos no cumplen con sus compromisos, impiden la importación de mercaderías bolivianas y producen artículos que, de acuerdo a lo

35. Roca, José Luis: Bolivia: "Actores y Agentes Políticos Internos del Proceso de Integración Andina", en: CINDA: *Variables Políticos de la Integración Andina*, Santiago de Chile 1974, págs. 189 y ss.
36. *Ibidem.*, pág. 197.

convenido, deberían estar reservados a Bolivia. En estos puntos se concentra también la crítica al único vecino directo, el Perú. Por otro lado también se argumenta que el PA aísla a Bolivia de sus mercados "naturales", Chile, la Argentina y el Brasil.

Resumiendo, se puede decir que los empresarios bolivianos piensan que los costos del ingreso en el PA han sido mayores hasta ahora que las ventajas; que la distancia entre Bolivia y los demás países del Pacto no solo no ha disminuido, sino que ha aumentado.[37] En lo referente a su futuro comportamiento sacan tres conclusiones: Hay que

a) evitar más riesgos con el PA (por ej.: inversiones), ya que las pérdidas son más probables que las ganancias.
b) conseguir una revisión y una elaboración más realista del trato preferencial al país (esta reivindicación fue atendida con un programa de ayuda suplementario aprobado en 1977).
c) optar por la planificación industrial, que representa la única posibilidad de obtener una industria propia.

3. *Ecuador*

Este país ocupa una posición intermedia entre Colombia, cuyo empresariado estaba preparado para la integración y supo aprovechar al máximo las nuevas posibilidades para colocar sus productos, y Bolivia, cuya burguesía industrial no supo sacar ninguna ventaja del mercado ampliado. Los empresarios ecuatorianos quedaron divididos en dos campos por el Acuerdo de Cartagena y las medidas que lo siguieron.[38] Existe un grupo grande que rechaza el Pacto y otro más pequeño que aprueba su creación y que pone grandes esperanzas en su porvenir. La fracción más numerosa está compuesta por la mayoría de los industriales y por la tradicional burguesía comercial y agropecuaria que está concentrada en Guayaquil, que es el puerto más importante y el centro comercial del país. El sector agropecuario teme –lo mismo que se ha podido observar en Colombia– que el PA, sobre todo debido a las barreras aduaneras para terceros países, conduzca a un considerable encarecimiento de la

37. JUN/di 295, II-90, España Smith, Raúl: *op. cit.*
38. Terán, Edgar: "La Empresa Ecuatoriana y la Integración Andina", en: *Foro Empresarial*, Quito 1976, pág. 1.

maquinaria agrícola. La burguesía comercial y en primer lugar el comercio de importación, ve peligrar los lucrativos márgenes de ganancia, sobre todo desde la aprobación del programa para la producción de automotores.[39] El grupo de los que aprueban el PA está formado por industriales con empresas relativamente nuevas que ven en él, por primera vez, la posibilidad de salir de la estrechez del mercado nacional y de producir a costos más bajos para una clientela más extensa, consiguiendo de este modo una ampliación de la empresa. Este sector relativamente pequeño, sería por sí solo demasiado débil para mantenerse frente a la mayoría que rechaza el PA. Se ha formado hace poco y no dispone todavía de representantes expertos, ni de acceso fácil a los centros políticos. Pero ha encontrado un poderoso apoyo en ciertos organismos del aparato estatal, sobre todo en el Ministerio de Industria y en un instituto semiestatal de planeamiento industrial, llamado CENDES.

Simplificando, se podría decir que en Colombia el Acuerdo de Cartagena fue promovido en común por el Estado y la iniciativa privada. En Bolivia, fue sólo el Estado quien se encargó de la integración, mientras que el sector empresarial se mantuvo y se sigue manteniendo al margen. En Ecuador encontramos un tercer tipo de constelación. Aquí también fue el Estado quien tomó la iniciativa, más exactamente una élite tecnocrática desarrollista dentro del Estado. Este grupo consideraba que la integración de los países andinos representaba para el Ecuador la posibilidad de dejar de ser únicamente un productor de materias primas agrarias y minerales y de crearse una industria propia.[40] Que estas ideas se hayan podido realizar, por lo menos en parte, y que no hayan fracasado ante las dificultades prácticas, se debe esencialmente a dos motivos: el primero y probablemente el más importante, es el rápido aumento, a partir de 1972, de las entradas provenientes de la venta del petróleo, que permitieron que el Estado prestara generoso apoyo a la economía privada. El segundo motivo es la

39. Federación Nacional de Cámara de Comercio del Ecuador: *El Ecuador en el Proceso de Integración Andina,* Quito 1977. En este trabajo se comentan los reparos más importantes del sector comercial contra la integración.

40. Véase el discurso de Ministro ecuatoriano de Industria e Integración J. Larrea, en: *Foro Empresarial,* Quito 1976, A. 2: "Si no hay programación industrial, nuestro país no tiene nada que hacer en este proceso."

ya mencionada existencia de un grupo de empresarios dispuesto a correr el riesgo, con el aval del Estado, de hacer amplias inversiones para la producción de artículos de exportación para el mercado andino. Se trata, sobre todo, de algunas familias de la burguesía comercial e industrial de Quito que junto con el gobierno, que también tiene su sede en esta ciudad, tratan de romper el predominio económico tradicional de los sectores exportadores e importadores de Guayaquil.[41]

La reacción positiva que ha tenido la integración en el Ecuador se apoya en dos aliados muy desiguales: en los organismos estatales, que en cierto modo son los que no pierden de vista la perspectiva estratégica, que analizan continuamente el curso de la integración y lo planifican; y en un sector empresarial que, habiéndose iniciado bajo la tutela y con las subvenciones del Estado, va desarrollando iniciativa propia y ganando confianza en sí mismo. La comunicación entre los dos aliados, sobre las medidas y decisiones a tomar en lo referente a la integración, transcurre sin dificultades. Por el contrario los grupos empresariales que rechazan el Pacto no son ni informados, ni consultados sobre los procesos importantes relacionados con la integración. Dentro de la fracción favorable al Pacto encontramos, aparte de algunos grandes industriales, una serie de empresas medianas y pequeñas que, protegidas por un lado por las barreras aduaneras y por otro, alentadas por subvenciones estatales para las exportaciones, han conseguido hacer buenas ganancias en los últimos años. Esto explica por qué estos empresarios otorgan, a corto y mediano plazo, particular importancia para su país a la liberalización del intercambio. A largo plazo, están de acuerdo con el gobierno en que la programación industrial es más importante para el Ecuador.

Ambas partes, el Estado y sus aliados de la industria, están conscientes de haberse lanzado a una empresa arriesgada, cuyo éxito depende de la fidelidad al Pacto Andino de los demás Estados miembros y, sobre todo, de la supervivencia del mismo. Por ejemplo, de la producción de la planta petroquímica actualmente en construcción y que ya ha costado sumas enormes, sólo el 5 % de la producción está previsto para el mercado

41. Moncada, José: *Integración Andina y Desarrollo Económico: El Caso Ecuatoriano,* Caracas 1975, págs. 1, 31, y ss.

interno, en cambio el 45 % para la venta a los otros países de la zona.[42] La industria ecuatoriana no dispone de mercado local al cual poder replegarse en caso de fracasar el PA. Por eso no es exagerado afirmar que tiene más interés en que el proceso de integración avance que los demás países andinos. Por otro lado la ubicación del Ecuador es muy favorable para su integración en la comunidad. Está, por lo tanto, en una situación mucho mejor que Bolivia, pues siendo el país central del PA le resulta fácil entablar y mantener relaciones con los restantes países. Aquí se observa de nuevo, en relación con el Perú, la tendencia a exagerar las debilidades del país vecino, a las que ya hemos hecho alusión.

Observación final: Algunas determinantes del comportamiento empresarial

Como lo muestra nuestra investigación, si bien hay algunas reacciones generalizadas de los empresarios frente al desafío que representa el PA, también se pueden constatar grandes diferencias de comportamiento. Resulta imposible explicar las causas de estas diferencias en cada caso. Un análisis detallado de los factores causales exigiría que se tengan en cuenta también los países del Pacto que no hemos descrito aquí. Además, habría que distinguir entre las variables que resultan del proceso de integración y aquéllas que existen independientemente de él.[43] Ello iría mucho más allá de lo que pretende este trabajo. A pesar de eso pensamos que las breves fisonomías de los tres países elaboradas en la sección anterior, contienen algunos elementos importantes para la estrategia de integración del empresariado, que merecen ser retenidos. Son los siguientes:

a) El grado de industrialización de un país. Como lo demuestra el ejemplo de Colombia, la ventaja que lleve un país en la industrialización puede ser difícilmente alcanzada. Cuanto más avanzada esté la industrialización, más provecho sacará el país de la comunidad económica y más celo pondrá el empresariado en fomentar la integración. Inversamente, se infiere del ejemplo contrario de Bolivia, que ni siquiera una trato privilegiado dentro del marco del Acuerdo despierta interés cuando falta el mínimo de industrialización requerido para poder aprovechar las ventajas otorgadas.

b) Una burguesía dinámica dentro del empresariado. Cuanto mejor organizada esté y cuanto más eficientemente sepa defender sus intereses frente a las instancias políticas, tanto más positiva será la resonancia dentro de los sectores dirigentes del país frente a la integración. La ANDI de Colombia es un ejemplo elocuente de esta tesis. Si los empresarios industriales son un grupo relativamente pequeño y débil, se puede compensar en parte esta inferioridad, si el Estado interviene enérgicamente en favor de la integración (véase el Ecuador). De todos modos la colaboración sin fricciones de los grupos empresariales con los organismos estatales es de suma importancia para la voluntad de los empresarios en llevar adelante el proceso de integración.

c) La posición geográfica y la situación en materia de transportes y comunicaciones. Puede ser que esta variable tenga menor importancia en otros mercados comunes; en el caso del PA alcanza un significado central debido al encadenamiento escalonado de los países miembros y a la cordillera de los Andes que los atraviesa de un extremo a otro. Aquí yace la principal desventaja de Bolivia comparada con el Ecuador. Mientras que la vecindad del Ecuador con Colombia y el Perú facilita y acelera su entrelazamiento económico con la comunidad, Bolivia, luego del retiro de Chile, último eslabón de la cadena, ha caído en un aislamiento económico y geográfico cada vez más evidente. No es casual que Colombia, el país con el empresariado más activo en la exportación, tenga la situación geográfica más favorable dentro del grupo andino.

Otros factores de peso para la actitud positiva o negativa de los empresarios hacia la integración son los siguientes: la continuidad política de un país, la unidad o escisión de la burguesía, la magnitud de la explotación del petróleo. En cambio, tiene importancia secundaria que el país sea gobernado

42. Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador: *op. cit.*, pág. 21.

43. Este argumento es aducido con frecuencia por los representantes de la industria colombiana, los cuales afirman que su país habría obtenido también sin el PA crecientes excedentes de exportación, en el comercio con otros países andinos. Echeverry, Gilberto: *op. cit.*, L 4 y ss.

por militares o por un régimen de partidos y que tenga aparte del petróleo otras riquezas en el subsuelo. Como lo demuestra el ejemplo de Bolivia, tampoco un pequeño mercado interno es suficiente para motivar a los empresarios a participar en el proceso de integración.

CUESTIONARIO

1. Existe la impresión de que al Pacto Andino se le ha pasado el impulso inicial. ¿Es ésta su impresión personal?

2. Si se hace un balance de los efectos del PA sobre su propio país, ¿piensa Ud. que el resultado general ha sido más bien positivo o negativo?

   3a. Este efecto (positivo o negativo) que Ud. señala, ¿ ha repercutido por igual sobre las empresas grandes, medianas y pequeñas o ha repercutido de forma diferente sobre cada uno de estos grupos?

   3b. De los mecanismos del PA: liberalización comercial o programación sectorial, ¿cuál juzga Ud. de más interés para su país?

   3d. Cuál es su opinión sobre el Estatuto de Capitales?

4. ¿Cuál diría Ud. que es el país que menos se ha favorecido hasta ahora del PA?

Sobre ventajas y desventajas del PA se han escrito varias cosas. En cambio, se sabe poco de cómo funcionan concretamente algunos mecanismos. Por ello, le agradeceríamos nos informase algo sobre ello. (Preguntar por el sector al que pertenecen.)

(Para sector privado)

5. Dentro del sector que Ud. representa/o al que Ud. pertenece, ¿hay con frecuencia un intercambio de ideas sobre las cuestiones planteadas en el PA?

   5a. ¿Suelen llegar pronto a una postura común o encuentran serias dificultades para ello?

   5b. ¿En estas reuniones participan por igual las empresas grandes, medianas y pequeñas o hay diferencias en el grado de participación?

6. ¿Cómo son las relaciones de Uds. con otros grupos interesados del sector privado, hasta qué punto logran llegar a un entendimiento con ellos?

   6a. ¿Con qué grupos les resulta más difícil entenderse?

7. Y con los sectores correspondientes de otros países, ¿mantienen contactos regulares con ellos?

8. Cuando los representantes del Gobierno tienen que tomar decisiones en el PA sobre puntos que les afectan a Uds., son consultados Uds. suficientemente por ellos?

(Para sector estatal)

9. ¿Sobre las cuestiones que se negocian en Lima hay un intercambio regular de impresiones dentro de los distintos organismos estatales relacionados con la integración?

   9a. Y entre el sector estatal y los grupos interesados del país ¿hay también un intercambio regular de impresiones?

10. ¿Ocurre que tenga que tomar decisiones contrarias a la opinión de estos grupos? ¿Puede señalar algunos casos en que haya sido así?

11. Antes de las negociaciones oficiales, ¿hay esfuerzos por llegar a un entendimiento con otros gobiernos?

    11a. ¿Con qué Gobiernos les resulta más fácil entenderse?

(Para todos)

12. ¿Cuando empiezan las negociaciones en Lima, vienen los representantes de los demás países con una opinión claramente formada sobre lo que quieren negociar?

13. La Junta del PA tiene fama de ser bastante dinámica en sus iniciativas. Antes de elaborar sus propuestas, ¿consulta la Junta suficientemente a los diferentes países?

Permítanos ahora finalmente unas preguntas de enfoque general

14. Aparte de la integración económica, ¿piensa Ud. que el PA debe tener objetivos políticos?

    (En caso afirmativo ¿de qué tipo?)

15. ¿El PA es capaz de aumentar la libertad de acción de los países miembros o lleva más bien a una consolidación de las empresas multinacionales en el área andina?

16. ¿El desarrollo de la integración en su país se debe, en primer lugar, al esfuerzo del sector estatal o del sector privado?

17. ¿Todos esperan del PA un desarrollo económico acelerado. Cuáles serán sus consecuencias sociales?

18. ¿Un principio básico del PA es tratar mejor a los países menos desarrollados: Bolivia y Ecuador. Si miramos primero a Bolivia, ¿le parece que debe mantenerse este principio en su forma actual o ser corregido?
    ¿En qué sentido?

19. ¿Y si hacemos la misma pregunta para Ecuador?

20. Otro principio fundamental es el carácter supranacional de los órganos del PA. ¿Debe mantenerse este sistema en la forma actual o ser corregido? ¿En qué sentido?

21. ¿Tiene mucha resonancia la integración andina en la opinión pública de su país, sobre todo en la prensa?
    ¿Y en el resto de la opinión pública?

22. Por fin, una última pregunta, ¿cuál ha sido hasta ahora el principal defecto o los principales defectos del Pacto Andino?

OBSERVACIONES COMPARATIVAS CON RESPECTO A LOS MOVIMIENTOS GUERRILLEROS EN LA ARGENTINA, GUATEMALA, NICARAGUA Y URUGUAY

El hecho de que una lucha guerrillera que ya había durado más de dos decenios, haya desembocado en Nicaragua en una victoriosa rebelión popular confiere nueva actualidad a la cuestión de saber qué condiciones son necesarias para que la guerrilla tenga amplia repercusión y éxito en América Latina. El ejemplo de Nicaragua no sólo sirve de estímulo a aquellos exaltados que, tras el fracaso de todos los intentos de derrocamiento armado en esta región entre 1950 y 1975, esperaban una señal de aliento para retomar la lucha y combatir una distribución del poder y de la propiedad que consideran insoportablemente injusta. Tiene también que ser motivo de una nueva reflexión para los científicos que siguen con atención el desarrollo social y político de América Latina. Pues, desgraciadamente, hay que decir que los analistas, en sus esfuerzos por dilucidar la cuestión de las condiciones previas, chances de desarrollo y posibilidades de éxito de los movimientos guerrilleros en el subcontinente, hasta ahora no han avanzado esencialmente mucho más que quienes practican la revolución.

En términos generales, la mayoría de las investigaciones sobre la guerrilla en América Latina pueden ser divididas en dos clases principales. Una primera clase parcial está constituida por los estudios descriptivos, orientados hacia casos particulares; la inmensa mayoría de las investigaciones cae bajo esta categoría.[1] Allí se consideran las organizaciones guerrilleras de un determinado país y se las presenta en su desarrollo histórico, otorgándose especial atención a los curricula de sus fundadores y

1. Como ejemplo de este enfoque pueden mencionarse los estudios de K. B. Johnson sobre la guerrilla en la Argentina y en Guatemala. Cfr. Johnson 1973 y Johnson 1975.

conductores, a sus principales ideas filosóficas y políticas, a la estructura jerárquica de sus asociaciones, a su equipamiento y táctica, como así también a las acciones guerrilleras y al desarrollo de sus luchas contra las fuerzas de seguridad del Estado. El valor de estos estudios no puede ser puesto en duda. A ellos les debemos las indispensables informaciones primarias acerca de los grupos guerrilleros que operan en la semiclandestinidad, sin las cuales todo análisis que pretendiera avanzar más no tendría ninguna probabilidad de éxito. Pero, al mismo tiempo, en vista del fracaso militar de la mayoría de estos grupos, en la actualidad cabe preguntarse escépticamente si en estas investigaciones se colocaron siempre correctamente los acentos. ¿Ha tenido gran importancia para el fracaso que la guerrilla ha experimentado en general en América Latina la estrategia que los distintos movimientos guerrilleros adoptaron dentro del amplio espectro de recetas de rebelión de la izquierda radical? ¿Fue decisivo el que estuvieran organizados en subcélulas, estrictamente aisladas unas de otras, o en asociaciones parciales que a menudo mantenían comunicaciones entre sí, que las decisiones fueran tomadas de acuerdo con el modelo democrático, "de abajo hacia arriba" o que las resoluciones importantes fueran adoptadas en un pequeño cuerpo dirigente y recibieran sus armas de Checoslovaquia o de los EE.UU.? ¿No se ha dado en estos estudios, en general, demasiada importancia al aspecto táctico-militar, no se ha sobrevalorado la racionalidad de estas organizaciones?

La objeción de que se ha confiado demasiado en las concepciones de los actores de la violencia, de que se ha argumentado demasiado en el sentido de la lógica de los deseos de los guerrilleros, no puede ser esgrimida por cierto en contra de las pocas investigaciones que caen dentro de la segunda subclase. Por el contrario, estos estudios, que predominantemente proceden de la investigación norteamericana sobre la "violence", renuncian totalmente a la interpretación de los objetivos y concepciones de los combatientes.[2] También, en otros aspectos constituyen el polo opuesto de los enfoques

2. Aquí se piensa, por ejemplo, en las investigaciones de Bwy 1972 y Duff, Mc Camant 1976.

descritos más arriba: No recurren a casos particulares sino que se refieren a toda la región; no consideran la guerrilla como una forma de conquista del poder sino que la perciben como una de las muchas manifestaciones de una tendencia general hacia el uso de la violencia, considerada como característica de América Latina; no se detienen en la percepción de los rasgos típicos de los guerrilleros y en la investigación de sus posibles motivos para utilizar la violencia, sino que intenta explicar la aparición y el desarrollo de los movimientos guerrilleros recurriendo directamente a datos agregados (por ejemplo, datos acerca del crecimiento económico o de la represión estatal).

Si en los estudios de casos particulares queda abierta la cuestión de saber hasta qué punto sus resultados pueden servir de base para sacar conclusiones generales, en los análisis globales, que abarcan a toda América Latina, es difícil reconocer el perfil de un determinado movimiento o de un subtipo del mismo.

Esta división simplificante no hace justicia a algunas meritorias investigaciones situadas en la línea divisoria de ambas perspectivas o que pueden ser incluidas en una u otra categoría, sin por ello compartir sus debilidades.[3] Como justificación de esta inexactitud cabe señalar que el sentido primario de esta contraposición no es realizar una clasificación sistemáticamente precisa y exhaustiva de todos los estudios referidos a la guerrilla en América Latina, sino poner de manifiesto la existencia de una laguna en la investigación. Considero que las dos estrategias de investigación aquí presentadas, debido a su orientación unilateral, a largo plazo, serán de limitada utilidad si no son complementadas por investigaciones que llenen el espacio que existe entre estos dos extremos: que no se limiten a la descripción y análisis de organizaciones guerrilleras particulares, sin por ello pretender presentar una teoría que explique todos los levantamientos guerrilleros o hasta la violencia política y la inestabilidad en América Latina en general; que por cierto rastree las condiciones históricas especiales del surgimiento y

3. Hay que mencionar, sobre todo, los meritorios trabajos de Lamberg 1972 y Allemann 1974, que contienen tanto detallados estudios sobre casos particulares como así también el intento de formular conclusiones generales, más allá de las fronteras nacionales.

desarrollo de la guerrilla en las diferentes sociedades del subcontinente, pero que tome también en cuenta evoluciones paralelas y puntos de comparación que abarquen varios países; que por una parte, prescinda de la exposición detallada de irrelevantes diferencias ideológicas entre los diferentes líderes y fracciones de la guerrilla y, por otra, no olvide que, en última instancia, todo análisis tiene que partir de los actores mismos y de su motivación, es decir, de los guerrilleros mismos.

Las reflexiones siguientes se ubican en este espacio intermedio que merece una mayor consideración. Apuntan a elaborar algunas hipótesis de alcance medio acerca de las condiciones de surgimiento, posibilidades de difusión y de éxito de los movimientos guerrilleros en América Latina. La magnitud de los casos estudiados no permite más que formular meras hipótesis. Se trata tan sólo de cuatro movimientos guerrilleros: a) el ERP y los Montoneros en la Argentina; ambos surgieron en los años 1969/70, alcanzaron el punto culminante de su poder en la segunda "era" peronista y fueron aniquilados, con relativa rapidez, después del golpe militar de 1976; b) las diferentes fracciones de la guerrilla en Guatemala de los años sesenta, cuyo mayor desarrollo se produjo en los años 1963-66 y poco después, fueron superadas y eliminadas por el terror de las bandas de asesinos de la extrema derecha; c) el FSLN de Nicaragua, que después de su fundación en 1960 aproximadamente, operó sin mayor éxito durante catorce años hasta que pudo realizar la gran acción de toma de rehenes en 1974, fue ampliamente conocido y logró que el gobierno tomara severas medidas de represión; a partir de ese momento creció el número de sus afiliados y partidarios hasta la rebelión popular de 1979; d) finalmente los Tupamaros, los insuperados maestros de la guerrilla urbana, que a partir de 1962 y a lo largo de años enloquecieron a los gobiernos constitucionales del Uruguay poniendo de manifiesto su corrupción y fragilidad hasta que por último, a comienzos de los años 70, los militares asumieron la lucha contra la guerrilla y en un plazo de unos pocos meses la exterminaron prácticamente.

La elección de precisamente estos cuatro ejemplos se basa en consideraciones pragmáticas y teóricas. Desde el punto de vista pragmático, tuvo importancia el hecho de que ya antes había

trabajado ocasionalmente sobre alguna de estas organizaciones. Sin embargo, esto no debe provocar la impresión de que haya realizado amplias encuestas al respecto. La mayor parte de las afirmaciones y reflexiones que son presentadas en lo que sigue se apoyan en conocimientos y materiales que fueron reunidos por otros investigadores. Por lo que respecta a los puntos de vista sistemáticos que determinaron esta selección, cabe señalar que se tuvo en cuenta, entre otras cosas, el hecho de que se tratara de países de diverso tamaño, diferente grado de desarrollo, con diferente proximidad geográfica con los EE.UU., con gobiernos civiles *y* militares; además, países en los que la guerrilla rural y/o urbana había desempeñado un papel y, también, un país en el que la guerrilla había tenido éxito (Nicaragua).

Factores sobrevalorados

Ante todo mencionaré algunas variables a las que, en la literatura que existe sobre este tema, suele otorgarse una importancia demasiado grande. No es que las considere irrelevantes pero creo que su valor explicativo, por lo que respecta al origen, éxito o fracaso de los movimientos guerrilleros, es limitado.

Entre estas variables se cuentan, por ejemplo, como ya he indicado, las discusiones teóricas y estratégicas llevadas a cabo con gran vehemencia en el seno de las organizaciones guerrilleras y en el ambiente intelectual más o menos próximo a ellas. La crítica a la teoría de los focos guerrilleros de proveniencia cubana, que en los últimos años ha sido cada vez más notoria, ha insistido ya suficientemente en el hecho de que es erróneo suponer que es posible crear artificialmente situaciones revolucionarias aplicando la receta correcta y que la producción de una rebelión popular depende primariamente de los esfuerzos intelectuales y físicos de una pequeña vanguardia revolucionaria.[4] Por ello no precisamos reiterar los argumentos contra la

4. Con respecto a la discusión de la teoría de los focos guerrilleros a fines de los años 60, ver Debray y otros 1970; sobre la ideología de la guerrilla y su crítica, cfr. Kiessler 1975 y Mansilla 1978.

excesiva importancia otorgada a las cambiantes ideas y objetivos de los dirigentes de las organizaciones guerrilleras. Muy probablemente, el joven latinoamericano que pasa a la clandestinidad y se incorpora a un grupo guerrillero no da demasiada importancia el hecho de que sus dirigentes adhieran a una variante del castrismo, del trotzkismo o del leninismo, el que sostengan un sincretismo populista o el que hasta hayan evitado definir claramente su punto de vista ideológico. Por el contrario, tomadas las cosas en su conjunto, esta última actitud parece tener más perspectivas de éxito. Así, en el caso de los Tupamaros, su marcado pragmatismo y su aversión en contra de sutilezas dogmáticas son mencionados siempre como una de las causas principales de la coherencia y de la fuerza de esta organización.[5] También la flexibilidad ideológica y la apertura hacia el centro, sustentadas por los sandinistas, constituyen una de las condiciones esenciales de su éxito. En la Argentina, los Montoneros, con sus objetivos en los que se entremezclaban vagamente elementos socialistas y nacionalistas, pudieron imponerse mucho mejor que el ERP, con su posición rígidamente trotzkista.

Una segunda categoría de factores que en la literatura a menudo es sobrevalorada son los problemas relacionados con formación, obtención de informaciones, procedimientos tácticos y técnico-militares. Por cierto, es necesario un mínimo de requisitos infraestructurales, de conocimiento, entrenamiento y equipo de los miembros para que un grupo guerrillero pueda existir e imponerse durante un lapso más o menos largo. Especialmente en la precaria fase inicial, decisiones falsas en este ámbito pueden tener consecuencias fatales, por ejemplo, que el grupo guerrillero caiga prematuramente en el aislamiento y tenga que disolverse o sea aniquilado antes de que esté en condiciones de actuar. También en estadios posteriores, los problemas tácticos, por ejemplo, la búsqueda del lugar y del momento adecuados para llevar a cabo una acción espectacular o para iniciar un nuevo foco de lucha, tiene no poca relevancia. Basta recordar, por ejemplo, el cuidado y la fantasía con la que los Montoneros solían preparar y realizar sus ataques para capturar rehenes (en un caso, en el de los hermanos Bunge y Born,

5. Gerassi 1970, pág. 671; Moss 1971, pág. 15; Labrousse 1971, pág. 168.

cobraron un rescate de nada menos que 60 millones de dólares); o las ventajas del principio consecuentemente practicado por los Tupamaros, de tan sólo permitir que cada guerrillero se comunicara con miembros de su propio grupo de lucha a fin de estar seguros de que, en caso de ser detenidos, no pudieran transmitir ninguna información importante. No pocos de los golpes de mano y por sorpresa de los grupos guerrilleros provocaron cuando fueron realizados no sólo perplejidad general y hasta cierta admiración, sino que, hasta hoy son considerados como testimonio de una impresionante combinación de coraje, ingenio, astucia y sangre fría. Sin embargo, retrospectivamente, surgen algunas dudas acerca de hasta qué punto apreciaron correctamente los problemas que implica la transición del ataque aislado a la rebelión popular y hasta qué punto se sacaron de aquí las conclusiones necesarias con respecto a la actitud a adoptar. A pesar del enorme despliegue intelectual con el que los guerrilleros se lanzaron a su tarea y prescindiendo de los grandes sacrificios que se impusieron a sí mismos y a su mundo en torno, no puede ignorarse el hecho de que la mayoría de las veces, a lo largo de años, no llegaron a ser más que un simple elemento perturbador en la política, en parte tolerados por los propios gobiernos, en parte perseguidos con los medios policiales habituales (cual si fueran bandas criminales). Sin embargo, cuando finalmente el gobierno se dio cuenta de que representaban un peligro serio para el orden existente, tuvieron que aceptar una aniquilante derrota militar tras una breve campaña y rápidamente perdieron toda importancia.[6] Este desarrollo puede observarse tanto en el caso de los Tupamaros, después de 1972, es decir, el momento en que las fuerzas armadas iniciaron su lucha contra las organizaciones clandestinas, como así también en el caso de los grupos guerrilleros argentinos a partir de 1975,

6. Efectivamente aquí parece existir una notable paradoja que en la literatura hasta ahora no es tomada suficientemente en cuenta: Los grupos guerrilleros deben sus éxitos originarios, en su mayor parte, a la circunstancia de que sus intenciones y lemas revolucionarios no fueron tomados muy en serio y, consecuentemente, no fueron perseguidos con extrema dureza. Dicho con otras palabras, se beneficiaron de las reglas del juego político de un sistema cuya destrucción perseguían (esto se ve de manera especialmente clara en el caso del Uruguay). Pero cuando esto se percibió y aumentó considerablemente el despliegue defensivo, por lo general se vio que los guerrilleros habían sobreevaluado sus fuerzas.

e igualmente, por último, en el de la guerrilla rural de Guatemala en los años 1967/68. Hasta qué punto el FSLN constituye aquí una excepción es una cuestión abierta. Por una parte, en sus luchas con la Guardia Nacional de Somoza obtuvo mejores resultados que la mayoría de sus predecesores. Por otra, el cambio decisivo en la lucha contra el régimen de Somoza no fue la consecuencia de los ataques sandinistas sino de una rebelión masiva del pueblo nicaragüense.[7]

Otro factor cuya importancia debe ser relativizada es la Cuba de Castro, a la que a menudo se atribuye el papel de motor e instigador de todos los movimientos guerrilleros en América Latina. Aun cuando confieso no haber realizado investigaciones especiales sobre este punto, en los cuatro casos aquí analizados estas suposiciones no resultan confirmadas. No hay duda que el ejemplo de Castro y las teorías de un Che Guevara, Debray y otros, inferidas con o sin razón de la revolución cubana, ejercieron una influencia persistente en la juventud de orientación revolucionaria de estos cuatro países. Además, es conocido el hecho de que delegados de las diferentes organizaciones guerrilleras visitaron ocasionalmente Cuba y que también pequeños grupos fueron instruidos allí ideológica y prácticamente para la lucha guerrillera. Por otra parte, es probable que Castro haya apoyado uno que otro movimiento guerrillero con personal, ayuda financiera y mediante suministro de armas; sin embargo, al respecto no existen cifras o testimonios indiscutibles. Probablemente la ayuda cubana en ninguno de los cuatro casos alcanzó una dimensión tal como la prestada a la guerrilla venezolana a comienzos de los años 60, ayuda que, por lo demás, es objeto de controversias.[8]

En general, hay que desconfiar de la excesiva importancia atribuida a los canales de vinculación y ayuda entre los diferentes grupos guerrilleros que actúan a nivel nacional. Los autores que consideran que aquí existe una conjuración de movimientos insurgentes que estarían entrelazados entre sí por encima de las fronteras nacionales[9] son víctimas de concepciones utópicas,

7. Polo-Cheva y Süssdorf 1980, págs. 32 y ss.
8. Lindenberg 1968, pág. 289.
9. Janke, por ejemplo, argumenta en el sentido de una teoría de la conjuración de este tipo.

similares a los deseos que en algunos momentos llegaron a alentar los propios guerrilleros. Cierto es que hay en la guerrilla corrientes y movimientos que superan las fronteras nacionales. Así, por ejemplo, los guerrilleros de Chile y Uruguay que, debido a la creciente represión militar en los respectivos países, huyeron a la Argentina, contribuyeron considerablemente a reforzar al ERP y a los Montoneros; y a comienzos de los años 70, se llegó a fundar una central de coordinación supranacional de todas las organizaciones guerrilleras del Cono Sur (inclusive el FLN boliviano).[10] Pero, vistas las cosas en su conjunto, se trata aquí, tan sólo, de un fenómeno marginal. Cuando se estudian más exactamente los movimientos guerrilleros en estos cuatro países, se comprueba rápidamente que para su surgimiento, su estilo y sus probabilidades de expansión, lo decisivo fueron las respectivas condiciones básicas nacionales y no las directivas y las ayudas procedentes del exterior. Por lo que respecta a esto último, tal como lo muestra el ejemplo de Nicaragua, la simpatía y el apoyo prestado a los insurgentes por parte de los *gobiernos* de países vecinos (en este caso, de Venezuela, Panamá y Costa Rica) probablemente tuvieron más peso que los actos de solidaridad de grupos guerrilleros amigos. Desde luego, puede contarse con una participación manifiesta de terceros Estados sólo cuando se ha llegado a un estadio relativamente avanzado en los enfrentamientos, es decir, cuando éstos adquieren rasgos similares a los de una guerra civil. Hasta ese momento, es decir, cuando el régimen combatido por los guerrilleros mantiene firme las riendas del poder, los Estados vecinos tendrán dificultades para intervenir en el conflicto y, por lo tanto, los insurgentes quedan en primer lugar librados a utilizar integramente los recursos disponibles y movilizables en el propio país.[11]

10. Johnson 1975, pág. 12.
11. Por ahora es una cuestión abierta la de saber si la conclusión inferida de los cuatro casos guerrilleros también será válida en el futuro. Los tempranos procesos de solidaridad regional en las duras confrontaciones en El Salvador parecen indicar un posible desplazamiento hacia adelante del umbral del apoyo externo de los insurgentes. Cfr. Krumwiede 1980. Por lo que respecta a los factores de poder que defienden el status quo, como es perfectamente conocido, especialmente en el ámbito centroamericano, hace ya tiempo que juegan un papel importante el asesoramiento y el apoyo militar por parte de los EE.UU.

Composición social de los grupos guerrilleros

Si para el surgimiento y expansión de la guerrilla tiene una importancia secundaria la concepción estratégica sostenida por sus líderes y lo mismo puede decirse de las cuestiones de organización y táctica y, además, lo que primariamente importa no son la influencia y la ayuda externa, el lector puede preguntarse entonces cuáles son las circunstancias decisivas para el crecimiento y el éxito de los movimientos de rebelión. La respuesta reza: ello depende de los guerrilleros mismos, del apoyo activo o pasivo que obtengan de la población. El equipo, la formación y la organización de un grupo guerrillero puede dejar mucho que desear; pero si logra encontrar arraigo en la población de la región donde combate, puede en ese caso, tal como lo demuestra el ejemplo de algunos grupos guatemaltecos y nicaragüenses, llegar a imponerse con éxito durante años. Por otra parte, el rápido aniquilamiento del ERP argentino en los años 1975/76 demuestra que una organización perfecta y una conducción altamente calificada son de limitada utilidad cuando falta la necesaria vinculación entre el grupo guerrillero y amplios sectores de la población. No es nuevo el conocimiento de que el éxito y el fracaso de la guerrilla dependen, sobre todo, del hecho de que en un país un número suficiente de personas esté dispuesto a unirse a los insurgentes y, de esta manera, a arriesgar su vida, al menos, a propiciar el movimiento rebelde en todas las formas imaginables. Sin embargo, en las investigaciones sobre este tema muy pocas veces se le presta la atención que merece. Tomando las cosas estrictamente, de aquí se infiere que el punto de partida de todas las investigaciones sobre movimientos guerrilleros deberían ser las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los guerrilleros, de qué regiones del país y de qué ambiente social proceden, qué los lleva a tomar las armas contra el Estado y la sociedad en la que han crecido, en qué grupos de la población pueden encontrar resonancia sus lemas y por qué razón?

El hecho de que en la literatura estas cuestiones sean tratadas un poco de paso no debe imputarse necesariamente a la mala voluntad de los autores, sino que está vinculado con la escasez de los datos disponibles. Las organizaciones clandestinas no suelen hacer conocer a la opinión pública la lista de sus afiliados.

Por ello, el investigador que desea obtener las informaciones necesarias queda librado a menudo a fuentes dudosas; por ejemplo, a los informes de sagaces periodistas o a listas de nombres facilitadas por los organismos de seguridad (especialmente la policía o las autoridades carcelarias). La mayoría de estos datos están distorsionados y, sobre todo, existe el peligro de que en ellos los dirigentes de las organizaciones clandestinas y los guerrilleros más audaces o dotados de una gran inventiva (cuyo comportamiento llama la atención) estén sobrerrepresentados. Estas objeciones y deficiencias son válidas también para el material de cifras disponibles acerca de los movimientos guerrilleros en la Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Sin embargo, su autenticidad y su contenido informativo son suficientes como para inferir algunas conclusiones provisorias con respecto a la estructura social de los grupos guerrilleros.

Primero acerca de las características que pueden ser percibidas con relativa facilidad: Los grupos guerrilleros están integrados por blancos y mestizos; en ellos se encuentran muy pocos indios. Esta constatación es superflua para los casos de la Argentina y Uruguay, dos sociedades prácticamente blancas, pero tiene relevancia para Nicaragua y, sobre todo, para Guatemala, cuyas poblaciones están integradas por indios en más de un 40 %. Todos los comentarios acerca de la guerrilla guatemalteca coinciden en que ésta, en los años 60, no tuvo ningún eco entre los indios.[12] El que en época reciente se hayan producido modificaciones en esta situación, tal como suele a veces escucharse, es una cuestión que aquí quedará pendiente. Los movimientos guerrilleros son movimientos juveniles.[13] La mayoría de sus miembros es menor de 30 años; muchos no llegan a los 20. Sin embargo, esta regla tiene excepciones. Todas las organizaciones tienen sus "veteranos", hombres que o bien ya maduros ingresaron en la lucha clandestina o que han militado

12. Allemann 1974, págs. 162 y 178 y ss.; Lamberg 1969, págs. 161, 174. Lo mismo vale, por lo demás, para los escuadrones de la muerte, de extrema derecha, en los cuales prácticamente nunca participan indios. Por lo tanto, el terror y el contraterror en Guatemala son exclusivamente un asunto de blancos y mestizos (o de quienes están integrados en sus culturas); Aguilera Peralta 1971, pág. 44.

13. Nicaragua. *Der Volksaufstand in N.* 1978, págs. 7 y 16; Labrousse 1971, págs. 161; Waldmann 1978, pág. 301.

durante mucho tiempo. También, en la medida en que en las formaciones guerrilleras luchan campesinos, su promedio de edad es mayor que el de los restantes miembros. La fuerte presencia del elemento juvenil tiene influencia decisiva sobre el talante general y las expectativas de estos grupos. Puede significar que en la rebelión contra el orden social existente tenga repercusión el conflicto generacional, es decir, la convicción de que la generación anterior ha fracasado y, por lo tanto, debe ser violentamente sustituida. En todo caso, debido a esta circunstancia, podemos basarnos en el hecho de que las experiencias concretas que hacían que el individuo ingresara en una organización clandestina habían sido reunidas en un lapso relativamente breve. Además, aquí se encuentra probablemente la fuente del rasgo "romántico" que a menudo se atribuye a los guerrilleros, es decir, una tendencia a interpretar parcialmente y de una manera poco realista tanto los acontecimientos históricos como el propio papel político.

Es notable el gran porcentaje de mujeres entre los guerrilleros, aunque hay que diferenciar claramente entre la guerrilia rural y la urbana. En las luchas guerrilleras en el campo o en las montañas, que requieren gran esfuerzo físico, las mujeres constituyen la excepción. Así, por ejemplo, en los informes sobre los grupos guerrilleros que operan en el este de Guatemala no se las menciona. En cambio, en el caso de los Tupamaros, representan aproximadamente la tercera parte de los miembros; según una información referida al año 1972, hasta las tres cuartas partes.[14] El porcentaje de guerrilleros en los distintos grupos está probablemente vinculado con el origen social de sus miembros. Pues la experiencia enseña que las mujeres de las clases inferiores, en virtud de su educación y de su concepción de la función de la mujer, están menos dispuestas a comprometerse activamente en un movimiento político que las mujeres de las capas medias. Con esto llegamos a la categoría clave de todo

14. Weil 1971, pág. 225; Halperin 1976, pág. 42; Oliveira 1973, pág. 29. Con respecto a la alta cifra del 77 %, tomada de los datos proporcionados por Oliveira, hay que señalar que probablemente se refiere a los detenidos en el Uruguay como sospechosos de terrorismo y cuya composición no es necesariamente representativa con respecto a los Tupamaros. Para el caso de la Argentina, cfr. Johnson 1975, pág. 13 y Waldmann 1978, pág. 301.

análisis social, es decir, la cuestión acerca de la clase social a la que pertenecen los guerrilleros.

En la literatura, esta cuestión suele ser respondida señalando que la guerrilla en América Latina es la forma de lucha y de protesta de la pequeña burguesía radicalizada.[15] No pongo en duda esta afirmación; pero resulta difícil reconocer en qué consiste el elemento *pequeño*-burgués de los guerrilleros. De los datos de que se dispone resulta el siguiente cuadro:[16] la mayoría relativa de los guerrilleros está constituida por alumnos y estudiantes. Esto es aplicable tanto a la guerrilla rural como a la urbana. Así, por ejemplo, con respecto al grupo dirigido por Turcio, que operaba en la zona montañosa oriental de Guatemala y que en algún momento llegó a contar con 400 hombres, se sabe que el 75 % de los mismos eran estudiantes y escolares. Por lo que respecta a otros grupos profesionales, hay que distinguir entre los campos de operación rurales y urbanos. En el ámbito urbano se encuentran con relativa frecuencia profesionales universitarios como arquitectos, médicos, abogados, periodistas. Además, las organizaciones clandestinas obtienen allí una considerable afluencia de afiliados proveniente del grupo de funcionarios y empleados de categoría superior y media. Así, entre los Tupamaros, encontramos muchos maestros, empleados bancarios y técnicos. En el campo, las profesiones típicas de la clase media urbana pasan a segundo plano; en cambio, las organizaciones guerrilleras logran atraer a su causa a miembros de los sectores rurales inferiores: pequeños campesinos, arrendatarios, peones. En casi ninguna formación guerrillera faltan sacerdotes o personas estrechamente vinculadas con la Iglesia (ex seminaristas o monjes; representantes de organizaciones juveniles y partidos demócrata-cristianos). A veces, tras un fracasado golpe de Estado, se unen a la guerrilla también oficiales y, en virtud de sus conocimientos militares, ocupan allí una posición dirigente (pienso sobre todo en el ejemplo de la guerrilla rural guatemalteca).

15. Gèze y Labrousse 1975, pág. 89.
16. Para lo siguiente ver Labrousse 1971, págs. 159 y ss.; Gerassi 1970, pág. 673; Oliveira 1973, pág. 29; Weil y otros 1971, pág. 225; Gèze y Labrouse 1975, págs. 89 y ss., 106 y ss.; Barcia 1975, págs. 43 y ss.; D. James 1976, págs. 282 y ss.; Waldmann 1978, págs. 161, 165 y ss.; Aguilera Peralta 1980, pág. 95; Jung 1980, pág. 96; Polo-Cheva y Süssdorf 1980, pág. 36 y ss.

A pesar de que los guerrilleros tienen como objetivo realizar una transformación social, económica y política en beneficio de las clases rurales y urbanas inferiores, la resonancia que tienen sus lemas y actividades revolucionarias en estas clases es relativamente reducida. Al hecho de que grupos de campesinos se sumen a la guerrilla, al que se acaba de hacer referencia, no se le debe atribuir un valor excesivo. El interés de los pequeños campesinos y arrendatarios de Guatemala en la guerrilla, al que aquí podríamos referirnos, se mantuvo dentro de límites estrechamente regionales y temporales. No pocos de los mestizos que al principio habían combatido del lado de los rebeldes cambiaron al poco tiempo de bando y ofrecieron sus servicios a los militares y a los escuadrones terroristas de la extrema derecha, cuando los guerrilleros cayeron en apuros.[17] Similarmente ambiguas son las informaciones acerca de la actitud de la población de Tucumán, en el norte de la Argentina, en donde se había establecido transitoriamente el ERP. Aun cuando los guerrilleros fueron aceptados por una parte de la población, hubo otros grupos que los rechazaban y que, a veces, hasta ayudaban a las fuerzas armadas a descubrir sus escondites. El FSLN, cuyos bastiones principales se encontraban en parte en los distritos del norte y noroeste y en parte en el suroeste de Nicaragua, parece haber tenido más éxito en este sentido. Sin embargo, sobre la base de la investigación actual, no es posible decir algo más exacto al respecto.

Si en el caso de la población rural los objetivos y los métodos de lucha de los guerrilleros encuentran una receptividad oscilante pero que a veces llega a una activa solidaridad, los planes de derrocamiento de los revolucionarios tropiezan con la indiferencia y el escepticismo de los sectores urbanos inferiores. En ninguno de los grupos guerrilleros acerca de los cuales se dispone de datos estadísticos, el porcentaje de obreros llega al

17. La columna vertebral de las organizaciones guerrilleras estuvo constituida por los campesinos ladinos en el oeste del país. Johnson 1973, págs. 75-78, cree poder explicar por razones socio-sicológicas el hecho, también comprobado por Allemann 1974, pág. 176, del paso, después de 1966, a los militares y a los escuadrones de la muerte de la extrema derecha, de no pocos miembros de las milicias campesinas organizadas por los grupos guerrilleros. En virtud de un conflicto de identidad, cultural y racialmente condicionado, los ladinos habrían abrazado el partido más fuerte en cada circunstancia.

10 %. También dentro del peronismo de izquierda, una corriente integrada durante decenios casi exclusivamente por trabajadores y sindicatos, se produjo una separación bastante estricta entre el ala obrera combatiente, por una parte, y la "tendencia revolucionaria" constituida especialmente por escolares y estudiantes, por otra, y de la cual en un momento relativamente tardío (hacia 1970) surgieron los grupos guerrilleros.[18]

Aun cuando de esta manera se simplifique algo la compleja realidad, en principio es correcto afirmar que la guerrilla representa la protesta militante de determinados grupos de la burguesía en contra del orden dominante. Sin embargo, cabe preguntar si los grupos guerrilleros se limitan a esta base social inicial o si, a raíz de un desarrollo expansivo, también pueden asimilar otros sectores de la población. En la respuesta a esta pregunta hay que prescindir de lo acaecido en Nicaragua a partir de finales de 1977, es decir, cuando la guerrilla comenzaba a desembocar en una amplia rebelión popular. ¿Cuáles fueron los estadios de desarrollo que recorrió el FSLN en los diecisiete años de su existencia hasta 1977 [19]? ¿Se produjeron en las restantes organizaciones relevantes cambios en la estructura social del grupo durante los años de lucha, hasta que fueron derrotados por las fuerzas armadas? Los datos sobre este problema son sumamente escasos. Impulsan más bien a establecer una separación entre el aspecto cuantitativo y el cualitativo en el devenir histórico de la guerrilla. Desde el punto de vista cuantitativo, algunos grupos guerrilleros experimentaron un crecimiento que temporalmente tuvo características explosivas. Así, por ejemplo, después del triunfo electoral peronista en mayo de 1973, los Montoneros tuvieron un aumento tan grande que la organización no podía casi hacerse cargo del elevado número de aspirantes [20]; un fenómeno similar puede observarse en los Tupamaros después de 1967, cuando las medidas de emergencia adoptadas por el nuevo Presidente Pacheco Areco, inconciliables con la idea del Estado de derecho que tenían muchos uruguayos,

18. James 1976.

19. Cfr. la cita de R. Debray en Polo-Cheva y Süssdorf 1980, pág. 36: "Bajamar, polémicas, divisiones. A comienzos del año 1977, si hubiera existido algo así como una bolsa de valores, las acciones de los Sandinistas no hubieran encontrado ningún comprador."

20. Waldmann 1978, pág. 302.

aportaron una gran cantidad de partidarios a la organización clandestina. Así pues, desde el punto de vista puramente numérico, no es equivocado decir que algunas de estas organizaciones se ampliaron hasta transformarse en asociaciones masivas. Sin embargo, esto no significa que se haya producido la correspondiente ampliación "cualitativa". Más bien las cifras indican una relativa constancia en la composición social de los grupos guerrilleros.[21] Manifiestamente éstos agotaron las capacidades de las capas y de los grupos de referencia que ya desde el comienzo les eran accesibles, pero no lograron trascenderlos. Si esta suposición es correcta, ya en un estadio relativamente temprano podría calcularse en cuáles grupos sociales los rebeldes encontrarán eco favorable a sus ideas y acciones revolucionarias y en cuáles no. Quizás aquí reside una de las claves del éxito posterior del FSLN, que desde el comienzo reunió a elementos muy heterogéneos (entre otros, partes disidentes del Partido Conservador, viejos sandinistas y socialistas).

Incubación y surgimiento

Al tratar de aclarar cuáles son las condiciones del surgimiento y las causas de la guerrilla en los cuatro países, tendremos en cuenta, sobre todo, el horizonte de expectativas y las concepciones de aquellos grupos juveniles de los sectores urbanos medios que suministran la mayoría de los guerrilleros. Serán tratados tres niveles de motivación: el material-económico, el histórico-ideológico y el político.

Por lo que respecta a las motivaciones materiales de estos grupos, a menudo se ha señalado la situación precaria y con pocas perspectivas de futuro de los estudiantes latinoamericanos, es decir, del núcleo de todos los grupos guerrilleros.[22] Así, por ejemplo, en los años 60, sólo una tercera parte de los estudiantes de Montevideo disponía de los medios financieros suficientes como para llevar a cabo un estudio continuado. Dos tercios trabajaban a la vez, con la consecuencia de que la mayoría de

21. Barcia 1975, pág. 44; Oliveira 1973, pág. 29.
22. Para lo siguiente, cfr. Labrousse 1979, págs. 79 y ss.; Halperin 1973, págs. 38 y ss.; Waldmann 1978, págs. 320 y ss.

ellos, tarde o temprano, tenía que abandonar el propósito de concluir sus estudios. En total, en 1967, concluyó sus estudios sólo el 3,3 % de los que tendrían que haberse presentado para pasar el examen. El resto procuró ubicarse en el sector de servicios, en bancos, compañías de seguros o en la administración pública, y tuvo que conformarse con un destino mucho más modesto que el intencionado originariamente. En la vecina Argentina, las posibilidades de los jóvenes universitarios no era mejor. Ya en los años 60, este país, con un total de 250.000 estudiantes, presentaba un porcentaje de estudiantes con relación a la población total superior al de países altamente industrializados tales como Francia, Suecia o la República Federal de Alemania. Pero si se piensa que 80.000 de estos estudiantes estaban inscriptos en Buenos Aires, no es difícil imaginarse cuán poco favorables eran las condiciones de estudio y cuánto esfuerzo tenían que dedicar los egresados para encontrar un puesto de trabajo acorde con sus cualificaciones. Esto vale, sobre todo, para las disciplinas tradicionalmente preferidas, tales como medicina y derecho, a las que últimamente se han sumado las ciencias sociales, y para las cuales existe una demanda muy reducida en la Capital. El dilema se vuelve mayor aún debido a que los estudiantes argentinos, de acuerdo con una encuesta –y lo mismo vale probablemente para los estudiantes de otros países latinoamericanos– consideran al estudio no sólo como una fuente de posteriores ingresos, sino que asisten a los cursos con vocación e interés.[23] Ello explica cuán grande debe ser su desilusión cuando después de egresados constatan que les está vedada toda posibilidad de aplicar sus conocimientos y capacidades de una manera útil y adecuada. Esta es probablemente una de las explicaciones fundamentales de la gran afluencia de partidarios que las guerrillas urbanas reciben de profesiones liberales y, en general, universitarias.

Pero, también en el plano de la sociedad en su conjunto, se observa una estrecha relación entre el estancamiento económico y la tendencia general a rebelarse contra el sistema existente.

El Uruguay, nuevamente, ofrece un ejemplo al respecto: un país que otrora fuera llamado la Suiza latinoamericana y que

23. Nasatir 1972, págs. 686 y ss.

después de concluida la crisis de Corea sufriera un permanente deterioro económico. En los años 60 presentó el más bajo crecimiento económico (en algunos períodos el producto interno bruto hasta bajó) y, al mismo tiempo, la más alta tasa de inflación de todos los países latinoamericanos. La caída internacional de los precios de sus productos agrícolas, una masiva evasión de capitales hacia el exterior y una balanza de pagos negativa son otros síntomas de esta decadencia. Todos los autores que tratan de averiguar por qué precisamente en esta pacífica república, caracterizada por situaciones políticas estables, pudo surgir uno de los primeros y más peligrosos movimientos clandestinos llegan a la conclusión de que probablemente este hecho esté vinculado con la decreciente capacidad distributiva del Estado y con el estancamiento o la reducción de los ingresos reales de grandes partes de la población, que habrían provocado la desilusión y la protesta de la mimada clase media.[24] Una situación similar se presenta en otros dos casos de las guerrillas aquí analizadas. ¿Es una casualidad que en la Argentina surgiera de pronto en los años 1969/70 toda una serie de organizaciones clandestinas, justamente en el momento en que el gobierno de Onganía, que al comienzo había tenido éxito con su política económica, tropezó con las primeras dificultades? ¿O la coincidencia de la obstinada resistencia en contra del régimen de Somoza con el reducido crecimiento de la economía nicaragüense, que había experimentado un ascenso notable a partir de los años 50? En general estos resultados confirman la opinión de los investigadores norteamericanos, según la cual, para que una revolución sea probable no interesa tanto el estado objetivo de la situación económica sino la evolución de ésta: las sociedades que, sobre la base de sus experiencias anteriores, pueden esperar que la prosperidad siga aumentando, suelen tender a acciones de protesta cuando sus expectativas no se realizan, mucho más que naciones que permanecen en una situación de constante pobreza.[25]

Pero para explicar de la rebelión de una parte de las capas

24. Mc Camant y Duff 1975, págs. 92, 183 y ss.; Moss 1971, págs. 16 y ss., 23; Allemann 1974, págs. 313 y ss.; Weinstein 1975, pág. 115.
25. Feierabend y otros 1972; Beyme 1973, especialmente capítulos V y VI; Waldmann 1977, págs. 32 y ss.

urbanas medias no basta con tener en cuenta el peligro amenazante de un descenso económico y social. La edad juvenil de la mayoría de los insurgentes permite suponer, al mismo tiempo, una gran receptividad para altos criterios éticos, modelos ejemplares y concepciones idealistas del futuro. F. Castro, Mao Tse-tung, Che Guevara, son personalidades que sirven de orientación a ese deseo de iniciativa y de mejora; Cuba, Argelia, Vietnam y, después de los recientes acontecimientos, también Nicaragua, constituyen los correspondientes modelos de sociedad. Algunas organizaciones subrayan, además, el elevado carácter de sus objetivos invocando el recuerdo de héroes o grupos nacionales que en el siglo pasado se destacaron por sus servicios a la causa nacional. Así, por ejemplo, el nombre de "Montoneros" conmemora a aquellos grupos de valientes jinetes que a comienzos del siglo XIX contribuyeron a expulsar a los españoles de la actual Argentina.

Pero, a menudo, ni siquiera es necesario remontarse a tiempos o personajes lejanos para exitar el deseo de los rebeldes de establecer un orden social mejor y más justo. Tres de los cuatro países investigados han conocido en el pasado reciente dirigentes y regímenes políticos que pueden ser utilizados como símbolos de identificación por los revolucionarios. En el caso de la Argentina fue el primer período del gobierno de Perón (1946-1955) en el que los guerrilleros veían realizados sus ideales de mayor justicia social y de mayor participación política de las masas.[26] En Guatemala, se vinculaban a los períodos gubernamentales de Arévalo y, sobre todo, de Arbenz (1944-1954), cuando por primera vez habían sido autorizados los partidos políticos y los sindicatos libres, sancionadas leyes sociales, creados servicios sociales, disminuido la influencia del capital extranjero y puesto en marcha una amplia reforma agraria.[27] En Nicaragua, finalmente, es la figura del héroe de la libertad, Sandino, la que dio alas a la fantasía de los rebeldes, es decir, aquel general insobornable que, apoyado por campesinos y trabajadores, no descansó hasta que de su país fueron expulsadas

26. Barcia 1975, págs. 31 y ss.; James 1976, págs. 279 y ss.; Waldmann 1978, págs. 299, 319, 330 y ss.
27. Allemann 1974, págs. 163 y ss.; Johnson 1973, págs. 59 y ss.; Weaver 1979, págs. 336 y ss.

las tropas de los EE.UU. que desde hacía decenios ocupaban Nicaragua.[28]

Una notable semejanza entre estos tres episodios consiste en el hecho de que los respectivos protagonistas de las corrientes reformistas no abandonaron el escenario político voluntariamente ni de acuerdo con las disposiciones constitucionales, sino que tuvieron que ceder ante la violencia. Perón perdió la presidencia a raíz de un golpe militar; Arbenz fue derrocado por un ejército de mercenarios equipado por la CIA y que avanzó desde Honduras; Sandino, después de haber concluido su lucha de liberación, fue asesinado por Anastasio Somoza García, el padre del que hasta no hace mucho tiempo fue presidente de Nicaragua. Después de la eliminación de los líderes de estos movimientos, en los tres países se procuró eliminar las huellas de su actuación y reestablecer el status quo. En la Argentina los sindicatos peronistas fueron reprimidos y perseguidos, en Guatemala se dejó sin efecto la reforma agraria y Nicaragua volvió a acercarse económica y militarmente a los EE.UU. Sin embargo, estos esfuerzos de los vencedores por hacer retroceder la rueda de la historia tuvieron un éxito tan sólo aparente. En realidad, no lograron borrar en amplios sectores de la población, sobre todo entre los campesinos y trabajadores, el recuerdo de las mayores ventajas y derechos que transitoriamente habían gozado. El régimen de gobierno establecido después del derrocamiento de los reformadores, se basaba en el reducido fundamento que ofrecía el apoyo de los sectores económicamente favorecidos, mientras que el resto de la población observaba los acontecimientos políticos con amargura o rechazo, o simplemente los ignoraba. Con otras palabras: el precio de la interrupción violenta del experimento reformista fue en los tres países una profunda crisis de legitimidad.[29] Pero notablemente en los tres casos no fueron precisamente los grupos sociales más afectados por el cambio del curso político, es decir. las clases inferiores

28. Jung 1980, págs. 25 y ss.; Allemann 1974, págs. 45 y ss.

29. Este estado de cosas se expresa exactamente en el título de dos estudios, uno sobre Guatemala y otro sobre Argentina: "Guatemala: the Politics of a frustrated revolution"; "El estancamiento como resultado de una 'revolución a medias': Obstáculos y omisiones de desarrollo en la Argentina peronista". Ver Weaver 1979 y Waldmann en este mismo libro.

rurales y urbanas, las que más vehemente pusieron de manifiesto la crisis de legitimidad. Es cierto que, esporádicamente, ofrecieron resistencia en contra de la restauración del viejo orden social y político; nos referimos especialmente a los sindicatos peronistas militantes en los años posteriores a 1955. También hay que mencionar que las zonas en donde en 1952 se había iniciado en Guatemala la reforma agraria, como así también en el norte y noroeste de Nicaragua, en donde Sandino había tenido la mayoría de sus partidarios, siguieron siendo siempre focos de disturbios sociales y políticos de gran importancia.[30] Pero los abogados principales de la pasada era de reformas y de las clases sociales inferiores perjudicadas por el nuevo decurso en la política económica y social fueron aquellos grupos que no habían sido ni testigos del cambio ni habían padecido directamente sus consecuencias: Sensibles jóvenes intelectuales de las capas urbanas medias. Posiblemente el hecho de que los jóvenes guerrilleros estén separados por una distancia generacional de 15 a 25 años con respecto al primer período del gobierno de Perón, de la lucha de liberación de Sandino y de las presidencias de Arévalo y Arbenz, sea la razón principal para que esos regímenes hayan sido estilizados y utilizados como modelos para sus acciones. Pues así, por una parte, en virtud de la distancia temporal, se atenúa la experiencia dolorosa del fracaso de los esfuerzos de reforma, que también recuerdan quienes la vivieron; por otra, esta misma distancia contribuye a hacer palidecer los eventuales rasgos negativos de la imagen de aquellos dirigentes y estimula así su idealización.

Sin embargo, en general, para que los jóvenes se conviertan en combatientes clandestinos no basta con que no puedan satisfacer sus deseos nacionales y aspiren a un orden social más justo.

Además, es necesario que tengan la impresión de que el orden

30. Con respecto al desarrollo de los sindicatos argentinos después de 1955, cfr. los estudios de Cavarozzi 1980 y James 1978. Referencias a la continuidad regional de la disposición revolucionaria en Nicaragua se encuentran, por ejemplo, en Amnesty International 1977, pág. 28. Con respecto a Guatemala, Booth 1980, en un cuidadoso análisis cuantitativo llegó a la conclusión de que la amplitud de los actos de violencia está condicionada por el grado de la polarización política en la respectiva región, es decir, en última instancia, por la intensidad del conflicto de legitimidad en el sentido analizado más arriba.

político existente excluye toda posibilidad de ser transformado pacíficamente. Esta impresión es provocada principalmente por los dictadores. No es indispensable que los regímenes dictatoriales mantengan a raya a la oposición con especial dureza y crueldad. En los informes sobre el régimen de los Somozas que tratan de ser objetivos, se admite siempre que hasta comienzos de los 70 el clan familiar ejerció el poder con relativa mesura. También el régimen de Onganía se caracterizó por haber utilizado pocos medios violentos.[31] No es la experiencia de la brutalidad, sino el saber que ideas sociales y políticas alternativas no tienen ninguna probabilidad de ser realizadas lo que impulsa a los jóvenes críticos a recurrir a las armas bajo una dictadura.

La decisión de combatir con la violencia un régimen coactivo les es facilitada por otro rasgo propio de los regímenes dictatoriales: la presión polarizadora política y social que de ellos parte. En épocas en que el poder está concentrado en una persona o institución, el pluralismo de fuerzas que suele caracterizar el escenario político de la mayoría de los países latinoamericanos, es reemplazado por una división del sistema político-social en dos campos: por un lado, en el campo de quienes detentan el poder, se encuentra un número limitado de personas y grupos que gozan de la posibilidad de intervenir en el proceso político; en el otro campo se sitúa la heterogénea pluralidad de los restantes factores político-sociales que están excluidos de la actividad política. Esta dicotomía del campo de fuerzas políticas provoca en los disidentes que aspiran a un cambio fundamental del sistema la impresión de que no son los únicos en rechazar la situación social existente, sino que cuentan con la aprobación de amplios sectores de la población. En algunos casos, por ejemplo en el de los Montoneros, esta impresión se revela más tarde como un fatal malentendido; pero también puede ser, tal como sucedió con los Sandinistas, el punto de partida de una lenta fusión de la vanguardia rebelde con el pueblo, hasta lograr un levantamiento general.

No sólo las dictaduras se presentan ante los impacientes jóvenes intelectuales como sistemas cerrados, encostrados, que

31. Con respecto al estilo de gobierno relativamente moderado de la familia Somoza, cfr., por ejemplo, Walker 1979, pág. 16; con respecto a rasgos similares de la dictadura de Onganía, ver Waldmann 1978, págs. 312 y ss.

únicamente pueden ser modificados con la violencia de las armas. El Uruguay de comienzos de los años 60 posiblemente causaba también esta misma impresión a los estudiantes de izquierda de aquella época ansiosos de llevar a cabo reformas. La democracia parlamentaria, que otrora había funcionado, había decaído en aquella época en un corporativismo estático, corrupto, caracterizado por la distribución de prebendas; la evasión de toda responsabilidad, que no dejaba ninguna chance a los pequeños grupos políticos con programas alternativos.[32]

La decisión de fundar una organización clandestina o de ingresar en ella no responde, por lo general, a una ocurrencia súbita sino que es la consecuencia de una serie de experiencias frustrantes. En algunos movimientos guerrilleros puede reconstruirse perfectamente la cadena de acontecimientos que despertaron en los jóvenes críticos una amargura y militancia crecientes. Así, en Uruguay, hay una línea directa que conduce desde la pérdida de las elecciones por parte de los Colorados en 1958, que desde hacía años administraban el poder político (cambio que no produjo ninguna mejora notable de la situación económica y política), a través de los magros resultados obtenidos por el Partido Socialista en 1962 y de la infructuosa marcha de los trabajadores de la caña de azúcar desde el norte del país hasta Montevideo en 1962, 1964 y 1965, a la creación de los Tupamaros.[33] También en Guatemala el surgimiento de la guerrilla fue el último estadio de un creciente movimiento de protesta que se manifestó, entre otras cosas, en el fracasado golpe militar de 1960 y en las infructuosas demostraciones contra las medidas de represión del gobierno de Ydigora.[34]

Desarrollo y éxito

De los cuatro movimientos guerrilleros investigados, sólo uno ha tenido éxito (hasta ahora). Por ello es difícil formular

32. Puhle 1968, pág. 24 y ss.; Nohlen 1976, pág. 447; Taylor 1979, págs. 263 y ss.

33. Weinstein 1975, págs. 113 y ss.; Labrousse 1971, págs. 32 y ss.; Moss 1971, pág. 17.

34. Aguilera Peralta 1980, pág. 92 y ss.; Johnson 1975, pág. 113.

enunciados generales acerca de las condiciones bajo las cuales un movimiento guerrillero limitado puede transformarse en una amplia rebelión popular. Que esta tendencia expansionista no es inherente a la guerrilla se ha visto en el análisis de la composición social de estos grupos. Más bien tienen que coincidir una serie de factores a fin de que el carácter injusto y represivo de un régimen y de las estructuras económico-sociales en las que se basa no sea sólo impugnado por una pequeña minoría especialmente sensible, sino que se presente claramente a todos a fin de que la latente crisis de legitimación que mencionamos en la sección anterior, se agudice hasta terminar en el derrumbe de la legitimidad. En el caso del gobierno de Somoza es posible reconstruir a posteriori cuáles fueron las variables que condujeron a esta agudización.[35] En parte ellas estaban dadas desde el primer momento en la estructura del régimen; en parte estuvieron vinculadas con el comportamiento del último dictador, Anastasio (Tachito) Somoza. Hay que clasificar como estructuralmente condicionada la circunstancia de que el ejercicio del poder político no estaba limitado a una institución, por ejemplo, al ejército, sino que se encontraba en manos de una sola familia. A través de la personalización del poder en caso de que éste sea ejercido responsablemente, pueden despertarse sentimientos de lealtad, que en ningún caso está en condiciones de provocar una organización abstracta y burocrática. Sin embargo, es de esperar que se produzcan sentimientos de odio igualmente fuertes cuando quien detenta el poder se vuelve culpable de graves errores. También las estrechas relaciones con los Estados Unidos se contaban entre las condiciones que afianzaron el régimen. Sin la eliminación de Sandino, quien combatía por la independencia nacional, sin el control inmediato de la Guardia Nacional dejada por los Estados Unidos como garantía de su voluntad de influencia, sin la permanente asistencia económica y militar de los Estados Unidos, difícilmente hubiera podido mantenerse la dinastía de los Somoza a lo largo de más de cuatro decenios. La estrecha relación con los Estados Unidos fue para el dictador y su familia, en la fase decisiva de los enfrentamientos, fatal de dos maneras. Por una parte, ofreció

35. La siguiente enumeración coincide en su contenido en gran medida con los análisis de Polo-Cheva y Süssdorf 1980, págs. 18 y ss.

una base concreta para que se pudiera reprochar al régimen el haberse ubicado bajo la sombra hegemónica de la gran potencia del norte. Como lo enseña el ejemplo de las luchas de liberación anticolonialistas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en general es mucho más fácil motivar al pueblo para que ofrezca una resistencia activa en contra de un gobierno sobre el que pesa la fama de estar entregado al extranjero, que contra un gobernante genuinamente nacional.[36] Por otra parte, en el momento decisivo, cuando la guerra civil llegaba a su punto culminante, los Estados Unidos no pudieron prestar a Somoza la ayuda militar que urgentemente necesitaba ya que, a causa de la política de derechos humanos propiciada por Carter, se había vuelto cada vez más difícil para ellos asumir el papel de protectores de la dictadura centroamericana.

Sin embargo, en muchos respectos, la decadencia de la dominación de esta familia debe ser imputada al propio dictador que gobernaba desde 1967.[37] Su primer gran error político se produjo en 1972 cuando Managua fue arrasada por un terremoto. La malversación de los abundantes donativos procedentes de todo el mundo, desvergonzadas especulaciones con terrenos que debían servir para futuras construcciones, la desconsiderada persecución de la propia ventaja económica sin tomar en cuenta la penuria general, despertaron bruscamente en la opinión pública la conciencia de que aquí una familia no sólo pretendía monopolizar el poder político sino también el económico.[38] El crédito de confianza del gobierno fue también minado cuando, a raíz de una exitosa acción de toma de rehenes por parte de los Sandinistas, a fines de 1974, declaró el estado de sitio e hizo perseguir con la Guardia Nacional de la manera más brutal a todas las personas y grupos sociales catalogados como poco afectos al régimen o amigos de la oposición. Lo que finalmente hizo rebasar el vaso fue el asesinato, probablemente inducido por

36. Haffner en Mao-Tse-Tung 1980, págs. 12 y 19; Waldmann 1977, pág. 57.

37. Walker 1979, págs. 324 y ss.

38. Cfr. núm. 11 de *Comercio Exterior* de 1978. Este informe contiene la interesante tesis según la cual los Somozas habrían perdido la buena voluntad de las pocas familias amigas, que también acumulaban riquezas, cuando, sin respetar la tradicional división de competencia, después de 1972 comenzaron a establecerse en el sector de la construcción y de los bancos.

el gobierno y en todo caso tácitamente encubierto por él, del más conocido político de la oposición, quien al mismo tiempo encabezaba la oposición de la burguesía, a comienzos del año 1978. El asesinato provocó una huelga general de una semana e inició la última etapa del conflicto caracterizada por un levantamiento de todo el pueblo.

La estrecha relación con los Estados Unidos que, sin embargo, retiraron su apoyo en el momento decisivo; la mezcla de poder político y económico; los métodos despótico-represivos de gobierno y el paso a la oposición de influyentes grupos de la burguesía, fueron esencialmente las condiciones que en Nicaragua contribuyeron al éxito de la lucha del FSLN en contra del gobierno de Somoza. ¿Cuál era la situación en los otros tres países, cuáles de las condiciones mencionadas estaban dadas y cuáles no?

En el caso de la Argentina, el conflicto de legitimidad que se arrastraba desde hacía tiempo a raíz de la represión del peronismo después de 1953, constituía un suelo fecundo para una tendencia general a la rebelión. Esto se vio claramente en el Cordobazo, un levantamiento espontáneo de trabajadores y obreros en la más grande capital de provincia del país, en 1969, que con no poco esfuerzo pudo ser controlado por las fuerzas de seguridad.[39] Sin embargo, las fuerzas armadas supieron adelantarse a una agudización extrema de la confrontación cambiando de curso en 1970 y prometiendo elecciones en las que, por primera vez después de 18 años, podían participar los peronistas y su ya anciano líder que vivía en el exilio madrileño. En virtud de este cambio de posición de los militares y de la vuelta de los peronistas al gobierno en 1973, las organizaciones guerrilleras de la izquierda peronista obtuvieron un nuevo impulso. Pero, por otra parte, se creó al mismo tiempo, la base para que las filas peronistas se dividieran y para que las fuerzas del peronismo de izquierda se aislaran. El poco tiempo que Perón se mantuvo en el gobierno antes de morir le bastó para romper los lazos que vinculaban al ala moderada y populista del movimiento con los grupos radicales de izquierda.[40] La mayor parte de la burguesía, de todas maneras, no había aceptado nunca los objetivos de

39. Delich 1973.
40. Waldmann 1978, págs. 330 y ss.

reforma social del peronismo. Como tampoco había intervención por parte de los Estados Unidos en los asuntos nacionales internos, que fuera lo suficientemente grave como para hacer plausibles los lemas de los combatientes estudiantiles acerca de la explotación neocolonialista y la dominación imperialista en la Argentina, a partir de 1974/75 se encontraron aquéllos en una situación sumamente difícil.

El proceso que se produjo en Guatemala presenta, en algunos aspectos, cierta similitud con la situación argentina y en otros se distingue de esta última. Hay que recordar que, al menos desde el punto de vista formal, el poder político en este país no se encuentra en las manos de una sola persona o institución, sino que es ejercido por alguno de los pocos partidos autorizados oficialmente. Las fuerzas armadas, que son las que en última instancia, dirigen el proceso político, prefieren no exponerse asumiendo abiertamente el poder. Aun cuando se puede considerar que esta actitud es una evidente maniobra para engañar, no debe subestimarse su importancia para la conciencia pública. Falta así un objeto claramente reconocible que simbolice las penurias e injusticias existentes y atraiga la ira popular.

Guatemala, al igual que Nicaragua, se encuentra en la zona de influencia directa de los EE.UU. El que estas organizaciones guerrilleras no pudieran sacar de esta circunstancia mayores beneficios está vinculado, de manera similar a lo que sucediera en la Argentina, con una hábil estrategia preventiva de los grupos dominantes en un momento político grave: en 1966, cuando la guerrilla alcanzó su influencia máxima, llegó al gobierno un presidente que no sólo se vinculaba con la sepultada revolución de 1944 a través del nombre de su partido (Partido Revolucionario), sino que ofreció a los insurgentes una amnistía general y adoptó disposiciones para satisfacer algunas de sus exigencias sociales. Al negarse a aceptar esta oferta, negativa que fuera subrayada con numerosos ataques y asaltos, cayeron los guerrilleros en una posición difícil de defender ante la opinión pública y perdieron la simpatía de amplias partes de las clases media e inferior.[41] Poco después, como reacción a los actos de

41. Aguilera Peralta 1980, págs. 96 y ss.; Allemann 1974, págs. 183 y ss.; Lamberg 1969, pág. 169 califica a la "militarización total, ofensiva" de la

violencia de los revolucionarios, entraron en acción escuadrones de la muerte de la extrema derecha. Desde entonces, el país padece periódicas olas de terror en las que la mayor parte de las víctimas corre por cuenta de los extremistas de derecha.

La organización clandestina uruguaya, los Tupamaros, fue en un momento tan poderosa que se podía decir que el Estado había perdido el monopolio de la violencia.[42] Sin embargo, si no logró reunir tras sí a las masas populares fue porque, al igual que en la Argentina, faltaba la personificación del enemigo o la amenaza de un poder externo. Pero lo decisivo fue que el crédito de legitimidad y de confianza que se otorgaba al sistema tradicional de gobierno parlamentario, no obstante sus debilidades cada vez más notorias, no estaba aún agotado. La mayor parte de los sectores medios uruguayos y toda la clase superior del país rechaza a los Tupamaros, tanto a causa de sus acciones extremistas como también debido a sus metas socialistas.[43] Por su parte, los guerrilleros urbanos estimaron demasiado alto su potencia militar y subvaloraron la fuerza de choque del ejército, error que después de 1970, cuando pasaron a la ofensiva, habría de serles fatal.[44]

La falsa evaluación de sus posibilidades de éxito a la que sucumbieran los Tupamaros nos ofrece la oportunidad de señalar, una vez más, dos puntos que parecen tener especial importancia para la cuestión de la posible ampliación de una

---

guerrilla, que comenzara en 1967, como "una empresa suicida, que tiene que ser incluida en las causas principales de la exterminación del radicalismo de izquierda". Tanto la mayor eficacia militar de las fuerzas armadas como así también la "acción cívica militar" por ellas iniciada en 1966 y a través de la cual procuraron inmunizar a los campesinos contra la guerrilla, se debieron a un reforzado asesoramiento militar norteamericano. Ver también Weaver 1979, pág. 341.

42. Moss 1971, pág. 16.

43. Labrousse 1971, págs. 158, 182.

44. Como aquí concluye la comparación entre los cuatro países y de las condiciones que en ellos posibilitaron o dificultaron un éxito de la guerrilla, cabe mencionar todavía un factor que, si bien es cierto que no tiene la suficiente importancia como para ser tratado en el texto explícitamente, puede tener también una cierta relevancia: la respectiva extensión del territorio nacional. Puede suponerse que en países pequeños es posible invertir la situación más fácilmente que en países extensos, en donde la guerrilla podría imponerse sólo en el marco de una campaña bélica regular. ¿Es acaso casual que hasta ahora los rebeldes sólo han triunfado definitivamente en dos países de reducida extensión geográfica, es decir, en Cuba y Nicaragua?

lucha guerrillera en América Latina hasta transformarse en un alzamiento popular. El primero se refiere a la necesidad de conquistar para los planes revolucionarios el apoyo de influyentes grupos de los sectores medios. Por lo general, los guerrilleros tienen dificultades en reconocer esta necesidad en virtud de su creencia de que las revoluciones son obra de las clases inferiores de los trabajadores y campesinos. La historia de los movimientos guerrilleros en los cuatro países investigados nos demuestra que la guerrilla que parte de esta concepción no tiene muchas probabilidades de éxito. Los estudiantes e intelectuales, que constituyen el núcleo de los grupos guerrilleros, logran muy pocas veces establecer un contacto directo con las capas inferiores. Si el caso de Nicaragua no ha sido tan sólo una constelación casual, puede afirmarse que la vía hacia el alzamiento popular conduce a través de la movilización de una corriente de oposición burguesa que es la que, a su vez, logra provocar una sublevación masiva. El segundo punto se refiere a la dimensión y selectividad de las acciones de violencia. Ninguna idea ha perjudicado tanto a los guerrilleros como la creencia de que el desafío al Estado con acciones violentas que eran respondidas con medidas de persecución y represión, favorece en última instancia a los guerrilleros ya que, así piensan, de esta manera cada cual puede apreciar con sus propios ojos el carácter coactivo del régimen. Sólo en determinados casos, cuando está dada una serie de condiciones adicionales que favorecen la insurrección, funciona este mecanismo. En esos casos, las agrupaciones subversivas reciben grandes cantidades de partidarios gracias a las represalias estatales que se producen después de la intensificación de los atentados contra los representantes del poder. De los cuatro casos aquí analizados, estas condiciones estuvieron dadas sólo en Nicaragua. Cuando ellas faltan y se actúa con una fe ciega en la lógica inmanente de la "espiral de acción-represión", el resultado es contraproducente y no sólo afecta a los grupos guerrilleros sino también a la sociedad que era el objeto de sus experimentos.[45] Entonces sí está perfecta-

---

45. La provocación del poder estatal, sin contar con los requisitos necesarios para un rápido y profundo cambio de poder, es suicida porque subestima la capacidad de aprendizaje de las fuerzas de seguridad, especialmente de los militares, en la lucha contra los movimientos subversivos. Allemann 1974,

mente justificado que se hable de las profundas modificaciones de esa sociedad; pensemos por ejemplo, en la evolución de Uruguay a partir de 1970, desde luego en un sentido diferente al que se imaginaban los guerrilleros.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Peralta, Gabriel: "Terror and Violence as Weapons of Counterinsurgency in Guatemala" en *Latin American Perspectives* Vol. VII, núm 2/3, 1980, págs. 91-113.

Aguilera Peralta, Gabriel: "El proceso del terror en Guatemala" en *Estudios Sociales* (Guatemala) 1971, págs. 35-66.

Allemann, Fritz René: *Macht und Ohnmacht der Guerrilla,* Munich 1974.

Amnesty International: *Die Republik Nicaragua,* Bonn 1977.

Artículo "Nicaragua" en *Comercio Exterior* (México), año 24, (1978) núm. 11, págs. 462-72.

Barcia, Pedro A.: "Las guerrillas en la Argentina" en *Interrogations* (París), núm. 3, 1975, págs. 30 y ss.

Beyme, Klaus von (comp.): *Empirische Revolutionsforschung,* Opladen 1973.

Booth, John A.: "A Guatemalan Nightmare: Levels of Political Violence, 1966-1972" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* Vol. 22, núm. 22, mayo 1980, págs. 195-225.

Bwy, Douglas O.: "Political Instability in Latin-America: The Cross Cultural Test of a Causal Model" en Feierabend, J. K. y otros (comps.): *Anger, Violence and Politics,* Nueva York 1972, págs. 223 y s.

Cavarozzi, Marcelo: *Unions and Politics in Argentina 1955-1962,* CEDES, núm. 63, Buenos Aires 1980.

Costa, Omar: *Los Tupamaros,* 3ª edición, México 1975.

Debray, Regis y otros: *Guerrilla in Lateinamerika,* Berlín 1970.

Delich, Francisco J.: *Crisis y protesta social. Córdoba 1969-73,* 2ª edición, Buenos Aires 1973.

D'Oliveira, Sergio L.: "Uruguay and the Tupamaro Myth" en *Military Review,* Kansas 1973, núm. 4, págs. 24 y ss.

Duff, Ernest A. y Mc Camant, John F.: *Violence and Repression in Latin America,* Nueva York/Londres 1976.

págs. 398 y ss. ha analizado convincentemente este grave error en el cálculo de los guerrilleros.

Feierabend, Ivo K. y otros (comps.): *Anger, Violence and Politics,* Englewood Cliffs 1972.

Gerassi, Marysa: "Guerrilla Urbaine en Uruguay" en *Les Temps Modernes,* 1970, págs. 665 y ss.

Géze, F. y Labrousse, Alain: *Argentinien, Revolution und Konterrevolution,* Berlín 1976.

Halperin, Ernst: *Terrorism in Latin America,* The Washington Papers núm. 33, Beverly Hills/Londres 1976.

Hodges, Donald C.: *Argentina 1943-1976. The National Revolution and Resistance,* Albuquerque 1974.

James, Daniel: "The Peronist Left 1955-1975" en *Latin American Studies,* 8, núm. 2, 1976, págs. 273 y ss.

James, Daniel: "Power and Politics in Peronist Trade Unions" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* año 20 (1978), núm. 1, págs. 3 y ss.

Janke, Peter: "Guerrilla Politics in Argentina" en *Military Review,* LVII, 1, 1976, págs. 62 y ss.

Jerman, William (comp.): *Repression in Latin America,* Nottinham 1975.

Johnson, Kenneth B.: "Peronism's Divisive Legacy" en *Conflict Studies,* núm. 63, Londres 1975

Johnson, Kenneth F.: "On the Guatemalan Political Violence" en *Politics and Society* (Los Altos/Calif.), año 4 (1973), núm. 1, págs. 55-82.

Jung, Harald: *Nicaragua: Bereicherungsdiktatur und Volksaufstand,* Francfort 1980.

Kiessler, Richard E.: *Guerrilla und Revolution,* Bonn-Bad Godesberg 1975.

Kohl, James y Litt, John: *Urban Guerrilla Warfare in Latin America,* Cambridge/Mass. 1974.

Krumwiede, Heinrich W.: *Regime und Opposition in Guatemala und El Salvador,* manuscrito inédito de una conferencia, oct. 1980.

Labrouse, Alain: *Die Tupamaros. Stadtguerrilla in Uruguay,* Ratisbona 1971.

Lamberg, Robert F.: *Die Guerrilla in Lateinamerika. Theorie und Praxis eines revolutionären Modells,* Munich 1972.

Lamberg, Robert F.: "Die Guerrilla in Guatemala. Eine Fallstudie" en *Vierteljahresberichte der Friedrich Ebert Stiftung,* núm. 33, sept. 1968, págs. 281 y ss.

López, Julio C. y otros: *La caída del Somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua,* Costa Rica 1979.

Mansilla, H. C. Felipe: "Gewalt und Selbstverständnis. Zur Ideologie-Kritik der lateinamerikanischen Guerrilla-Bewegung" en *Jahr-*

buch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, tomo 15 (1978), págs. 357-384.

Mao Tse-Tung: *Theorie des Guerrilla-Krieges oder Strategie der Dritten Welt,* Hamburgo 1970.

Moss, Robert: "Urban Guerrillas in Uruguay" en *Problems of Communism,* sept./oct. 1971, págs. 14 y ss.

Nasatir, D.: "Education and Social Change: The Argentine Case" en La Belle, T. J. (comp.): *Education and Development: Latin America and the Caribbean,* Los Angeles 1972, págs. 683 y ss.

"Nicaragua. Der Volksaufstand in Nicaragua" (sin indicación de autor) en *Lateinamerika-Nachrichten* 1978, núm. 63 (Berlín), págs. 3 y ss.

Nohlen, Dieter: artículo "Uruguay" en *Handbuch der Dritten Welt,* tomo 3, Hamburgo 1976, págs. 444 y ss.

Polo-Cheva, Demetrio y Süssdorf, Erich: "Nicaragua: Die historischen Bedingungen einer demokratischen Revolution" en *Lateinamerika – Analysen und Berichte,* 4, Berlín 1980, págs. 15-42.

Russel, Charles A. y otros: "Urban Guerrilla in Argentina: A select Bibliography" en *Latin American Research Review,* Vol. IX, núm. 3, otoño 1974, págs. 53 y ss.

Taylor, Philip B.: "Uruguay: The costs of inept political corporatism" en Wiarda, Howard J. y Kline, Harvey F. (comps.): *Latin American Politics and Development,* Boston 1979, págs. 262 y ss.

Waldmann, Peter: "Stagnation als Ergebnis einer 'Stückwerkrevolution': Entwicklungshemmnisse und-versäumnisse im peronistischen Argentinien" en *Geschichte und Gessellschaft,* año 2 (1978), 2, págs. 160 y ss. (Publicado en este libro: Obstáculos al desarrollo...)

Waldmann, Peter: *Strategien politischer Gewalt,* Stuttgart 1977.

Waldmann, Peter: "Ursachen der Guerrilla in Argentinien" en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas,* tomo 15, 1978, págs. 295 y ss. (Trad. en Rouquié, Alain (comp.): *Argentina hoy,* México 1982, págs. 206-248.)

Walker, Thomas W.: "Nicaragua: The Somoza family regime" en Wiarda, Howard J. y Kline, Harvey (comp.): *Latin American Politics and Development,* Boston 1979.

Weaver, Jerry L.: "Guatemala: the politics of a frustrated revolution" en Wiarda, H. J. y Kline H. F. (comps.): *Latin American Politics and Development,* Boston 1979, págs. 332-345.

Weil, Thomas E. y otros: *Area Handbook for Uruguay,* Washington 1971.

Weinstein, Martin: *Uruguay. The Politics of Failure,* Westport 1975.

TÍTULOS Y LUGAR DE PUBLICACIÓN DE LOS ORIGINALES ALEMANES

"Vergleichende Analyse autoritärer Staatsideologien in Lateinamerika" en: Lindenberg, Klaus (comp.): *Politik in Lateinamerika,* Hannover 1971, págs. 33-44.

"Caudillismo als Konstante der politischen Kultur Lateinamerikas?, en: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas,* Vol. 15 (1978), págs. 191-208.

"Stagnation als Ergebnis einer "Stückwerkrevolution": Entwicklungshemnisse und –versäumnisse im peronistischen Argentinien", en: *Geschichte und Gesellschaft,* Año II, (1976), 2, págs. 160-187.

"Gewerkschaften in Lateinamerika", en: Mielke, Siegfried (comp): *Internationales Gewerkschaftshandbuch,* Opladen, 1983, págs. 119-147.

"Vergleichende Bemerkungen zu den Guerillabewegungen in Argentinien, Guatemala, Nicaragua und Uruguay", en: Lindenberg, Klaus (comp.): *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit.* Bonn 1982, págs. 103-124.

ÍNDICE